Deutscher Bundestag **Drucksache 14/9852**
14. Wahlperiode 05. 08. 2002

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Sondergutachten

des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 25. Juli 2002.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)

Prof. Dr. phil. Martin Jänicke, Berlin (amtierender Vorsitzender),

Prof. Dr.-Ing. Max Dohmann, Aachen,

Prof. Dr. med. Thomas Eikmann, Gießen,

Prof. Dr. rer. hort. Christina von Haaren, Hannover,

Prof. Dr. iur. Hans-Joachim Koch, Hamburg,

Prof. Dr. rer. pol. Peter Michaelis, Augsburg,

Prof. Dr. phil. Konrad Ott, Greifswald.

Während der Arbeiten an diesem Gutachten ist Prof. Dr. iur. Gertrude Lübbe-Wolff im April 2002 aus dem Umweltrat ausgeschieden. Am 27. April 2002 wurde Prof. Dr. iur. Hans-Joachim Koch in den Umweltrat berufen.

Zum wissenschaftlichen Mitarbeiterstab des Umweltrates gehörten bei Abschluss des Gutachtens: Dr. Christian Hey (Generalsekretär), Dipl.-Volkswirt Lutz Eichler (Stellvertretender Generalsekretär), Dr. rer. nat. Helga Dieffenbach-Fries, Dr. rer. pol. Ralf Döring (Greifswald), Dr. rer. pol. Tobias Jäger, Dipl.-Politologe Helge Jörgens, Dr. rer. nat. László Kacsóh, Dipl.-Ing. Stephan Köster (Aachen), Dipl.-Ing. Tanja Leinweber (Hannover), Iris Ober (Bielefeld), Dr. jur. Moritz Reese, Dr. rer. nat. Heike Seitz (Gießen), Dipl.-Politologe Axel Volkery (Berlin), Dipl.-Physiker Tobias Wiesenthal, Dipl.-Ökonom Peter Lorenz Zerle (Augsburg).

Mit dem Umzug der Geschäftsstelle des Umweltrates nach Berlin im Frühjahr 2002 fand ein Wechsel bei den nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen statt. Zu den ständigen Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle gehörten bei Abschluss des Gutachtens: Petra Busch, Susanne Junker, Dipl.-Biologin Yvonne Kiefer, Sabine Krebs, Pascale Lischka, Gabriele Schönwiese.

Anschrift: Geschäftsstelle des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen,

Reichpietschufer 60, 7. OG, D-10785 Berlin,

Tel.: (030) 26 36 96-0, Telefax: (030) 26 36 96-109,

e-mail: sru@uba.de, internet: http://www.umweltrat.de.

Der Umweltrat dankt den Vertretern der Ministerien und Ämter des Bundes und der Länder, insbesondere dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie der Leitung und den Mitarbeitern des Umweltbundesamtes, des Statistischen Bundesamtes und des Bundesamtes für Naturschutz, ebenso wie allen anderen Personen und Institutionen, die den Umweltrat bei der Erarbeitung des Gutachtens unterstützt haben.

Auch für dieses Gutachten hat der Umweltrat auf externen Sachverstand zurückgegriffen. Die folgenden Ausarbeitungen sind in das Gutachten eingeflossen:

Prof. Dr. Detlef Czybulka (Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Umweltrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht, Universität Rostock): „Meeresnaturschutz“.

Dr. Dieter Ewringmann, Dipl.-Volkswirt Michael Vormann und Martina Jung (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln – FiFo): „Wirkung des bestehenden Fördersystems für Wohnbau auf die Inanspruchnahme von Flächen“.

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig (FAL): „Analyse der Bedeutung von naturschutzorientierten Maßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen der Verordnung (EG) 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“. – Bearbeiter: Dipl.-Ing. agr. Bernhard Osterburg.

Dipl.-Ing. Ivo Niermann (Planungsgruppe Digitalis, Hannover): „Studie zur Personalsituation in den Naturschutzverwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland“.

Zuarbeit durch Textentwürfe oder Kommentare zu Textentwürfen leisteten Frau Yvonne Becker (Universität Bielefeld), Dipl.-Ing. Jürgen Jebram und Cand.-Ing. Simone Kellert (Universität Hannover), Dr. Ekkehard von Knorring (Universität Augsburg), Ministerialrat Prof. Dr. Hans Walter Louis (Universität Hannover), Dipl.-Ing. Stefan Ott (Universität Hannover).

Der Umweltrat hat außerdem zahlreiche Fachgespräche und eingehende Diskussionen mit Wissenschaftlern aus verschiedenen Fachdisziplinen und mit Politikern, Vertretern von Ministerien und Behörden sowie Verbandsvertretern geführt. Der Umweltrat dankt allen an der Erarbeitung des Sondergutachtens Naturschutz Beteiligten.

Berlin, im Juni 2002

Max Dohmann, Thomas Eikmann, Christina von Haaren, Martin Jänicke, Hans-Joachim Koch, Peter Michaelis, Konrad Ott

Redaktionsschluss: 30. April 2002

Inhalt Seite

Seite

Seite

Anhang Seite

Verzeichnis der Abbildungen im Text Seite

Verzeichnis der Tabellen im Text Seite

1 Einleitung

1. Der Schutz von Natur und Umwelt hat für die meisten Menschen in unserer Gesellschaft allgemein einen hohen Stellenwert. Umfragen bestätigen, dass Naturschutz und Landschaftspflege (im Folgenden als Naturschutz abgekürzt) als gesellschaftliche Aufgabe grundsätzlich akzeptiert sind (BMU, 2000, S. 17; PREISENDÖRFER und WÄCHTER-SCHOLZ, 1997, S. 38). Bei konkreten Entscheidungen vor Ort wird Naturschutz häufig aber als Luxus betrachtet, auf den verzichtet werden kann und darf, insbesondere wenn wirtschaftliche Interessen entgegenstehen. Diskrepanzen zwischen genereller Einstellung und individuellem Handeln, wie sie im Umweltbereich oft feststellbar sind, treten besonders dann auf, wenn mit Naturschutzmaßnahmen persönliche Nachteile oder Einschränkungen verbunden sind (vgl. Kapitel 3). Um die Durchsetzungsschwäche des Naturschutzes zu vermindern, wird zunehmend empfohlen, die Kommunikation und Kooperation sowie Kompromissbereitschaft gegenüber den Nutzern von Landschaft zu verbessern. Die mit diesen Ansätzen verbundenen Hoffnungen werden sich jedoch kaum erfüllen, wenn sie nicht in eine Gesamtstrategie zur Verbesserung der Wirkungsmöglichkeiten des Naturschutzes in Deutschland eingebunden werden. Mit dem vorliegenden Gutachten möchte der Umweltrat Denkanstöße für die konzeptionelle Ausgestaltung einer solchen Gesamtstrategie für den Naturschutz geben.

Die Erarbeitung einer entsprechenden Gesamtstrategie ist von hoher Dringlichkeit. Die Gefährdung der Biodiversität und ein breites Spektrum von Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes sind in Deutschland weiterhin ungelöste, „persistente“ Probleme. Gemessen an dem Maßstab der Ziele und Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes fällt die Bilanz des Naturschutzes in Deutschland ungeachtet erfreulicher Teilerfolge insgesamt unbefriedigend aus (s. statt vieler EEA, 2001; OECD, 2001; UBA, 2001; BfN, 1999). Umso mehr fällt es ins Gewicht, dass bisher keine langfristige Planung existiert, die problembezogene Ziele und Maßnahmen für einen wirkungsvollen Schutz des Naturhaushaltes formuliert (Tz. 40 ff.).

1.1 Zum Verständnis der Aufgabe „Naturschutz und Landschaftspflege“

2. Naturschutz wird in der öffentlichen Wahrnehmung häufig auf den Schutz von seltenen oder vom Aussterben bedrohten Tier- und Pflanzenarten reduziert. Der gesetzliche Naturschutzauftrag geht jedoch weit über dieses enge Verständnis hinaus. Er bezieht sich ebenso auf die Leistungsfähigkeit des gesamten Naturhaushaltes, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft (§ 1 Abs. 1 BNatSchG n. F.). Außer dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz) enthält kein anderes Umweltgesetz einen solch umfassenden Zielkanon. Die praktische Naturschutzarbeit berücksichtigt medienübergreifend den Naturhaushalt und das Landschaftsbild (vgl. SRU, 2000, Tz. 334 f.; SRU, 1996, Tz. 235; SRU, 1994, Tz. 464; SRU, 1987, Tz. 356 f.). Dieses in Deutschland seit langem verankerte Naturschutzverständnis beginnt in einigen anderen Ländern Europas erst Fuß zu fassen (siehe z. B. DROZDOV, 2001; HANDLEY und WOOD, 2001).

Bei der Konzeption von Maßnahmen zur Pflege oder Entwicklung der unterschiedlichen Naturgüter bringt dieser Ansatz und die darin implizierte umfassende Herangehensweise erhebliche Synergieeffekte mit sich. Maßnahmen können beispielsweise so konzipiert werden, dass sie mehreren Landschaftsfunktionen (wie der Lebensraumfunktion, der Erlebnisfunktion oder der biotischen Ertragsfunktion) zugleich dienen. Instrumente zur Umsetzung dieses Ansatzes bietet das Bundesnaturschutzgesetz insbesondere mit der Landschaftsplanung und der Eingriffsregelung. Darüber hinaus sind auch einige der vom Gesetz zur Verfügung gestellten Kategorien des Flächen- und Objektschutzes (Landschaftsschutzgebiete, Biosphärenreservate, Naturparke, geschützte Landschaftsbestandteile) auf das Ziel eines umfassenden Schutzes des Naturhaushaltes ausgerichtet. Andere Schutzkategorien wie Naturschutzgebiete, Nationalparke und gesetzlich geschützte Biotope sind dagegen überwiegend als Instrumente des Arten- und Biotopschutzes sowie – mit Einschränkungen – des Naturerlebens konzipiert. Das Naturschutzgesetz hat also eine Doppelfunktion als Instrument eines übergreifenden Naturhaushaltschutzes sowie als Fachgesetz für den Arten- und Biotopschutz. Man kann deshalb von Naturschutz im engeren und weiteren Sinne sprechen. Beide Dimensionen werden bei der folgenden Beschreibung von Problemen und Lösungswegen berücksichtigt. Dem Arten- und Biotopschutz kommt allerdings an einigen Stellen besondere Beachtung zu, da das Naturschutzgesetz diesen Bereich in alleiniger Zuständigkeit regelt und über ein umfassenderes Instrumentarium verfügt als im Falle der übrigen Schutzgüter, deren spezieller Schutz auch durch eigene Fachgesetze geregelt wird.

1.2 Erfolge des Naturschutzes

3. Der Naturschutz in Deutschland hat im internationalen Vergleich eine weitgehend entwickelte gesetzliche Grundlage und ist auf breiter Ebene institutionell verankert. In den vergangenen Jahren ist bei den mit dem Naturschutz befassten Behörden, Institutionen und Verbänden ein Umschwenken von einer restriktiven und hoheitlichen Vorgehensweise zu einem stärker kooperativen, verhandlungsorientierten Agieren unter Einbeziehung der von Naturschutzvorhaben betroffenen Interessengruppen zu beobachten. Die Wirksamkeit des Naturschutzes kann jedoch nicht an institutionellen Veränderungen und neuen Verhandlungsformen, sondern nur am tatsächlichen Zustand von Natur und Landschaft

gemessen werden. Einerseits wurde in vielen Fällen durch die Eingriffsregelung eine erfolgreiche Kompensation von Funktionsverlusten des Naturhaushaltes bewirkt. Andererseits trüben erhebliche Umsetzungsdefizite die Erfolgsbilanz dieses Instruments. Des Weiteren konnte z. B. mithilfe von EU-Förderprogrammen in vielen Gebieten Grünland erhalten oder die Nutzung extensiviert werden. Seit 1990 wurde auch eine nicht unbeträchtliche Steigerung der Fläche der Naturschutzgebiete von 1,3 % der Landesfläche auf 2,6 % im Jahr 2001 erzielt (BfN, persönliche Mitteilung vom 30. 04. 2002). Auch Erfolge, die durch den technischen Umweltschutz erzielt wurden, z. B. die Verbesserung der Wasserqualität von größeren Fließgewässern, haben sich positiv auf die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes ausgewirkt. Die Bestände bestimmter schutzwürdiger Pflanzen- und Tierarten konnten stabilisiert oder vergrößert werden. Diese Teilerfolge im Artenschutz sind allerdings lediglich punktueller Art oder nur dort erzielt worden, wo keine grundlegenden Nutzungsänderungen auf größeren Flächen erforderlich waren, sondern die Pflege kleinerer Flächen oder die Beseitigung einzelner Störfaktoren wie z. B. die Bejagung oder die Unterbrechung von Wanderstrecken ausreichte (vgl. auch BfN, 1999, S. 64).

Insgesamt vermögen diese erfreulichen Teilerfolge allerdings nicht darüber hinwegzutäuschen, dass für die große Mehrheit der naturschutzrelevanten Umweltprobleme keine ausreichenden Erfolge bei der Problembewältigung erzielt worden sind. Vielmehr sind negative Trendverläufe im Bestand der Naturgüter als Regelfall festzustellen.

1.3 Ungelöste Kernprobleme

4. Materiell handelt es sich bei den ungelösten Problemen (s. dazu SRU, 2002, Tz. 32 ff.) um die weiterhin fortschreitenden Einschränkungen der Leistungs- und Nutzungsfähigkeit des Naturhaushaltes, um die Reduzierung der Biodiversität und um die Beeinträchtigung der Erholungsqualität der Landschaft. Die Defizite bei der Erreichung der Naturschutzziele wurden bereits im Umweltgutachten 2000 aufgeführt (vgl. SRU, 2000, Tz. 343 ff., Tz. 452 ff., Tz. 585, Tz. 715 ff.). Im Folgenden sollen deshalb nur die Kernprobleme hervorgehoben werden.

1.3.1 Lebensraum- und Artenschwund

5. Ein zentrales Problem des Naturschutzes stellt der Verlust sowie die Beeinträchtigung von Lebensräumen und die damit verbundene Dezimierung der Artenvielfalt dar. Nur wenige Kennzahlen sollen an dieser Stelle den nach wie vor bestehenden dringlichen Handlungsbedarf veranschaulichen (s. auch SRU, 2000, Tz. 344, 353). Über zwei Drittel (69 %) aller in Deutschland vorkommenden Biotoptypen werden hierzulande als gefährdet eingestuft. Ein Anteil von 15 % der Biotoptypen ist in Deutschland sogar von völliger Vernichtung bedroht. Mindestens 39 % aller in Deutschland vorkommenden Tierarten und 28 % der Pflanzenarten sind in ihrem hiesigen Bestand gefährdet oder bereits ausgestorben (BfN, 1999, S. 59, 66). In einer Aufstellung der Europäischen Umweltagentur hinsichtlich der Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten für die Erhaltung von europaweit schutzwürdigen (FFH-)Arten und Biotopen, insbesondere der atlantischen und kontinentalen biogeographischen Regionen, wird Deutschland an fünfter Stelle geführt (EEA, 1999, Fig. 3.11.6). Angesichts dieser internationalen Verantwortung wiegt die Aussicht besonders schwer, dass bei Fortwirken der Gefährdungsursachen mit dem vollständigen Verlust einer großen Zahl von Biotoptypen und in der Folge voraussichtlich auch vieler an diese Lebensräume gebundener Arten zu rechnen ist (BfN, 1999, S. 81).

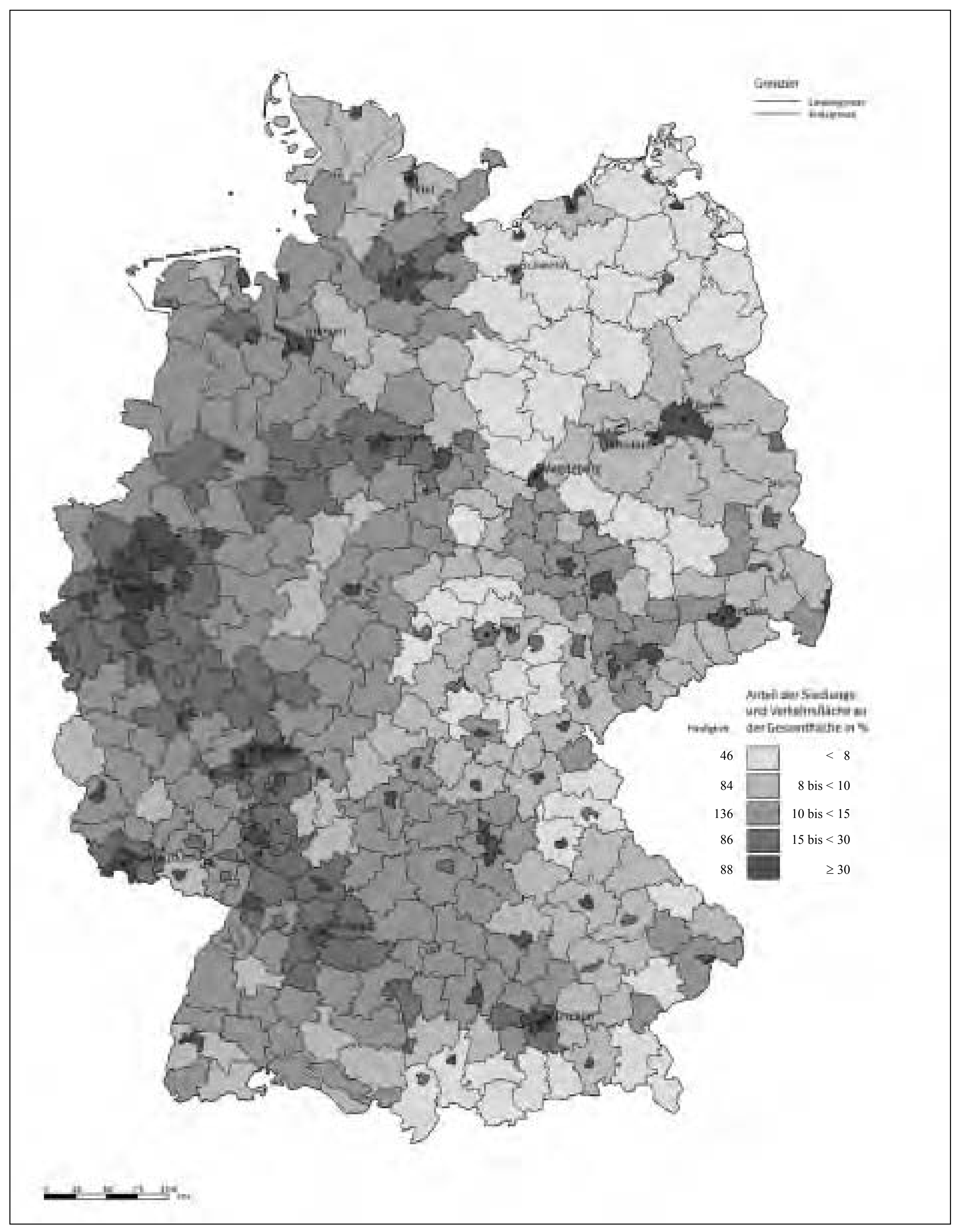
Die Roten Listen für Deutschland geben keine Anhaltspunkte, ob eine gefährdete Art ihren Verbreitungsschwerpunkt in Deutschland hat oder ob hier der Rand ihres Verbreitungsgebietes liegt bzw. sie als Inselpopulation vorkommt. Zwar besteht eine besondere nationale Verantwortung selbstverständlich in erster Linie für endemische, ausschließlich in einem abgegrenzten Areal vorkommende Arten und Sippen oder für Arten und Biotoptypen mit Schwerpunktvorkommen in Deutschland (vgl. z. B. BOYE und BAUER, 2000; FLADE, 1999). Doch auch isolierte oder randliche Vorkommen können sowohl für die genetische Weiterentwicklung einer Art als auch für die regionale Vielfalt an Arten und Biotoptypen eine besondere Bedeutung haben. Die Roten Listen (vgl. Abschn. 5.2.8.2) erfüllen daher trotz gewisser Schwächen (SRU, 2000, Tz. 347, 354) eine wichtige Warnfunktion für den Zustand der nationalen Biodiversität.

6. Ursachen für den Arten- und Lebensraumschwund sind vor allem die direkte Zerstörung und mechanische Schädigung sowie die Verinselung und Zerschneidung der Lebensräume, insbesondere durch den Städtebau, den Bau von Verkehrsanlagen und den Abbau von Rohstoffen. Abbildung 1-1, zeigt die Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr in Deutschland. Hinsichtlich der Verinselungs- und Zerschneidungsprobleme ist der Bau von Verkehrsanlagen hervorzuheben. In Deutschland existierten im Jahr 2000 bereits 230 735 km Straßen des überörtlichen Verkehrs (Statistisches Bundesamt, 2001). Dieses dichte Netz soll nach den derzeit in der Diskussion befindlichen Planungen des Bundesverkehrswegeplans beträchtlich erweitert werden. Die Barrierewirkung von Straßen verhindert die Wiederansiedlung, Ausbreitung und die Bildung stabiler Populationen sehr vieler Tierarten (z. B. des Luchses). Auch im europäischen Vergleich weist Deutschland einen sehr hohen Zerschneidungsgrad auf (s. EEA, 1999, S. 297). Die Aufrechterhaltung der Populationen wird dadurch für viele Arten erheblich erschwert. Abgesicherte Erkenntnisse hierzu liegen für Indikatorarten von Vögeln und Säugetieren in Feuchtgebieten und Wäldern vor (s. EEA, 1999, Fig. 3.11.7 und 3.11.8).

Weitere wichtige Ursachen des Arten- und Lebensraumschwundes sind einerseits die intensive landwirtschaftliche Nutzung mit der Ausbringung von Nähr- und Schadstoffen sowie andererseits die Nutzungsaufgabe extensiv bewirtschafteter Lebensräume und in der Folge der Verlust von wertvollen Offenlandbiotopen. Auch Agrarumwelt-

Abbildung 1-1

Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2001 in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2002

programme konnten dem Trend des Artenrückgangs auf landwirtschaftlichen Flächen in vielen Gebieten nicht ausreichend entgegentreten (s. EPPLE, 1999; für die Niederlande: KLEIJN et al., 2001). Der Inlandsabsatz von Pflanzenschutzmitteln ist seit Mitte der Neunzigerjahre wieder angestiegen (Statistisches Bundesamt, 2001).

Neu hinzugekommene Risikofaktoren infolge von zunehmender Verkleinerung und Isolierung der Biotope sowie des Schad- bzw. Nährstoffeintrags sind geringe Samenbildung und verminderte ökologische Anpassungsfähigkeit sowie Bastardisierung. Diese Faktoren können ebenso wie die Ausbreitung von bestimmten Neophyten (s. KOWARIK, 2001, S. 19) zum Aussterben von Pflanzenarten führen, die in ihrem Lebensraum bereits die kritische Populationsgröße erreicht oder unterschritten haben. Die Unterbindung der natürlichen Dynamik insbesondere in Auen und Wäldern (vgl. BfN, 1999, S. 61, 69) zerstört die Lebensbedingungen besonders schutzwürdiger, spezialisierter Arten dynamischer Lebensräume und beraubt den Menschen bestimmter Aspekte des Naturerlebens.

Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Tier- und Pflanzenwelt können bisher nur ansatzweise abgeschätzt werden. Mit starken Veränderungen ist jedoch insbesondere nach dem Jahr 2010 zu rechnen. Vermutlich werden bis 2050 in großen Teilen Europas weniger als 80 % der Arten in ihrem bisherigen Areal verbleiben. Während im östlichen Mitteleuropa die Erhaltung der überwiegenden Zahl der Arten trotz der Arealverschiebungen relativ wahrscheinlich ist, wird für Westeuropa vermutet, dass nur zwischen 65 und 80 % der Arten stabil bleiben werden (EEA, 1999, S. 302).

1.3.2 Einschränkung der Leistungs- und Nutzungsfähigkeit des Naturhaushaltes

7. Die genannten Ursachen beeinträchtigen die Leistungs- und Nutzungsfähigkeit des Naturhaushaltes insgesamt. Die so genannten abiotischen Schutzgüter des Naturschutzes Boden, Wasser, Luft und Klima sind in ihrer Funktionsfähigkeit in vielen Gebieten dauerhaft gestört. Bodenverdichtungen sind beispielsweise bereits auf ca. 30 bis 40 % der ostdeutschen Ackerflächen festzustellen (FRIELINGHAUS et al., 1999; DÜRR et al., 1995; WERNER und REICH, 1993; vgl. auch SRU, 2000, Tz. 464). Trotz erheblicher Verstärkung der Anstrengungen im Gewässerschutz verschlechtert sich die Grundwasserqualität in vielen Gebieten oder zeigt bei einem unbefriedigenden Ausgangszustand nur geringfügige Verbesserungen. Dieses ist – neben generellen Schwierigkeiten einer Umstellung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung – in vielen Fällen auf den Pflanzenschutzmitteleinsatz und die Grünlandumbrüche vergangener Jahre und Jahrzehnte zurückzuführen, deren Folgen sich auch noch in Zukunft im Grundwasser zeigen werden (FELDWISCH und FREDE, 1998, S. 21; MULL und NORDMEYER, 1995, S. 169). Die Flächeninanspruchnahme für den Bau von Siedlungen, Gewerbe und Verkehrswegen hält trotz gegenläufiger politischer Zielformulierungen nach wie vor ungebremst an. Die bebaute Fläche nimmt in Deutschland täglich um durchschnittlich ca. 130 Hektar zu (UBA, 2001; vgl. auch SRU, 2000, Tz. 456). Die damit verbundene Versiegelung eines großen Teils dieser Fläche hat gravierende Auswirkungen auf alle Schutzgüter, unter anderem ist damit ein vollständiger Verlust des Bodens und seiner vielfältigen Funktionen verbunden.

1.3.3 Einschränkung der Erholungs- und Erlebnisqualität der natürlichen Umwelt

8. Parallel zu den Beeinträchtigungen der Biodiversität und des Naturhaushaltes gehen die Voraussetzungen für das Natur- und Landschaftserleben und die Erholung verloren. Bedingt wird dies vor allem durch den Verlust von wohnortnahen Naturerlebnisräumen, die Zerschneidung und Verlärmung der Landschaft und die mit der Intensivierung der Landnutzung einhergehende Ausräumung und Vereinheitlichung der Landschaft. Die für die Erholung attraktiven Gebiete werden zunehmend kleiner, sodass eine Konzentration der Erholungs- und Freizeitnutzung auf diesen verbleibenden Flächen stattfindet. Dies wiederum erzeugt Konflikte sowohl zwischen verschiedenen Erholungsfunktionen als auch mit dem Arten- und Biotopschutz, dessen Schutzbemühungen sich häufig auf die gleichen Gebiete beziehen (SRU, 1998, Tz. 1000 ff.). Verschärft wird diese Situation durch die Zunahme neuer Freizeitaktivitäten in der Natur, wie Canyoning oder Mountainbiking, die auch zu Konflikten zwischen den verschiedenen Nutzergruppen führen können.

1.4 Von der Defizitanalyse zur Strategieentwicklung

9. Über die Analyse der Defizite hinaus müssen die Ursachen der ungelösten Probleme im Naturschutz genauer beleuchtet werden. Eine wesentliche Ursache dieser ungelösten Probleme ist der im Vergleich zu ökonomischen Interessen geringe politische Stellenwert des Naturschutzes in konkreten Entscheidungs- und Abwägungsprozessen (Kapitel 3, Kapitel 4.2, Kapitel 5.1; vgl. z. B. EKARDT, 2001; HEILAND, 1999, S. 24; AG FFH-VP, 1999; RÖHRS, 1998, S. 15). Dieser geringe Stellenwert ist jedoch zum Teil seinerseits auf andere Hemmnisse zurückzuführen oder wird von diesen begleitet. So gibt es naturschutzinterne Hemmnisse (Kapitel 2.2, Kapitel 4.1) ebenso wie Hindernisse durch das Politikumfeld (Kapitel 3), durch die von der EU gesetzten Rahmenbedingungen und durch fehlende oder unzureichende rechtliche und ökonomische Steuerungsinstrumente (Kapitel 5). Vorhandene Naturschutzinstrumente können häufig aufgrund gegenläufiger, die Nutzungen weitaus stärker beeinflussender Voraussetzungen und Interessen nicht ausreichend wirksam werden. Strategiedefizite bestehen sowohl in Bezug auf die Umsetzung von Naturschutzzielen auf Vorrangflächen des Naturschutzes als auch bezüglich der Integration von Schutz und Nutzung auf den übrigen Flächen: Häufig erfolgt z. B. eine zu starke Betonung des hoheitlichen Vorgehens oder eine ineffiziente Mittelverausgabung (s. Kapitel 6, Abschnitt 5.1.2).

Im Folgenden sollen die Problemfelder und Hemmnisse eines erfolgreichen Naturschutzes näher beleuchtet werden, um daraus Ansatzpunkte für eine zukunftsweisende Naturschutzpolitik zu gewinnen. Eine Patentlösung für alle Problemfelder ist dabei nicht zu erwarten. Wirksame Maßnahmen können nicht isoliert vorgenommen werden. Sie sollten auch die Fachpolitiken erfassen. Eine stärkere Politikintegration ermöglicht einen effizienteren Mitteleinsatz und die Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Kräften. Ebenso begünstigt sie eine breite gesellschaftliche Unterstützung des Naturschutzes (s. Kapitel 6). Letztendlich muss sich eine Naturschutzstrategie auch auf Wertgrundlagen (s. Kapitel 2.1) stützen können, die für eine breite Mehrheit der Bevölkerung nachvollziehbar sind und im konkreten Verwaltungshandeln berücksichtigt werden können.

2 Begründungen und Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege

2.1 Begründungen und Prinzipien

10. Der Naturschutz stellt eines von mehreren gesellschaftlichen Zielsystemen dar. Seine Zielsetzungen konkurrieren auf vielfältige Weise mit anderen Zielsetzungen im Raum. Angaben über das erforderliche Ausmaß, die sinnvollen Prioritäten und die konkreten raumbezogenen Ziele des Naturschutzes erfordern nachvollziehbare Begründungen. Obgleich die Prinzipien und die allgemeinen Ziele des Naturschutzes bereits in internationalen Abkommen und im Bundesnaturschutzgesetz niedergelegt sind, ist der Naturschutz jenseits rechtlicher Normen auch durch ethische Argumente zu begründen, die prinzipiell jedem einleuchten können. Mit ihrer Hilfe kann das Anliegen des Naturschutzes sowohl bei der gesamtgesellschaftlichen Zielfindung als auch in Konfliktfällen „vor Ort“ gestärkt werden.

2.1.1 Prinzipien des Naturschutzes

11. Die Staatszielbestimmung des Artikel 20a GG verpflichtet die staatlichen Institutionen, darunter insbesondere die Legislative, zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (CZYBULKA, 1999a und b; MURSWIECK, 1996). Der Artikel 20a GG und § 1 des neuen Bundesnaturschutzgesetzes mit seinem umfassenden Schutz- und Entwicklungsauftrag stehen im Einklang mit internationalen Abkommen und Konventionen zum Schutz der biologischen Vielfalt, z. B. mit der so genannten Biodiversitätskonvention. Diese Grundsätze lassen sich mit den in der Idee einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung enthaltenen Prinzipien a) der Erhaltung des verbliebenen Bestandes an Naturkapital sowie b) einer erforderlichen Investition in Naturkapital begründen (ausführlich hierzu SRU, 2002, Tz. 21 f.).

Der § 1 des novellierten Bundesnaturschutzgesetzes begründet die obersten Ziele des Naturschutzes damit, dass „Natur und Landschaft (...) aufgrund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und gegebenenfalls wiederherzustellen seien. Der Verweis auf den „eigenen Wert“ von Natur und Landschaft ist neu in das Gesetz aufgenommen worden. Die Formulierung „aufgrund ihres eigenen Wertes“ ist insofern bemerkenswert, als der Ausdruck „eigener Wert“ eine über menschliche Interessen hinaus reichende, also physiozentrische Begründungsstrategie im Naturschutz anzeigt. Der Ausdruck „Eigenwert“ kann zwar auch so verwendet werden, dass er auf menschliche Lebensvollzüge bezogen wird, die sich um ihrer selbst willen lohnen (beispielsweise naturästhetische Erfahrungen); diese auf ein gutes menschliches Leben abstellende („eudaimonistische“) Definition (Tz. 15) scheint jedoch nicht gemeint zu sein, da dann die nunmehr aus dem Gesetz gestrichene Passage „als Voraussetzung für seine Erholung“ hätte beibehalten werden können. Der Gesetzgeber meint offensichtlich mit „eigenem Wert“ die moralische Berücksichtigungswürdigkeit der Natur um ihrer selbst willen. Diese vermutliche Aufnahme einer physiozentrischen Naturschutzbegründung in das Bundesnaturschutzgesetz macht eine Interpretation des umstrittenen „Eigenwert“-Begriffes erforderlich, die zu einer Konkretisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes herangezogen werden könnte (Tz. 25 ff.).

2.1.2 Naturschutzbegründungen – grundlegende Argumentationsansätze

12. Naturschutz lässt sich nicht rein naturwissenschaftlich begründen. Eine ökologische Sachstandserhebung sagt als solche nichts über die Schutzwürdigkeit eines Gebietes oder einer Biozönose aus. Naturschutz ist daher keineswegs nur angewandte Ökologie. Der Schluss von einem natürlichen Sein auf ein Sollen wird im Anschluss an D. HUME, G. E. MOORE und M. WEBER als naturalistischer Fehlschluss bezeichnet (s. statt vieler ENGELS, 1993; ESER und POTTHAST, 1999). Naturalistische Fehlschlüsse entwerten Naturschutzbegründungen. Sie liegen auch dann vor, wenn empirische Eigenschaften („selten“, „komplex“, „alt“, „endemisch“, „natürlich“ usw.) ausnahmslos als „in sich gut“ definiert werden. Es ist allerdings kein naturalistischer Fehlschluss, „Natürlichkeit“ als ein Kriterium der Schutzwürdigkeit zu verwenden, sofern dahinter eine eigenständige Begründung oder eine gesellschaftlich anerkannte Zielsetzung steht, verbliebene ursprüngliche und naturnahe („oligohemerobe“) Gebiete zu erhalten. Auch hinter den Kriterien der Konzepte zur naturschutzfachlichen Einstufung müssen daher wertbezogene oder normative Argumente stehen, die es ermöglichen, von der „Wertigkeit“ von Gebieten, Arten, Biotoptypen usw. zu sprechen. Die unvermeidliche Überführung von ökologischen Sachstandserhebungen in Aussagen über Schutzgüter und Ziele sowie deren Wertigkeit wird als „Bewertungsproblem“ bezeichnet (zu den Details des Bewertungsproblems s. statt vieler ESER und POTTHAST, 1997). Ziele des Naturschutzes, wie sie in Kapitel 2.2 entwickelt werden, lassen sich ebenfalls nicht rein naturwissenschaftlich bzw. ökologisch begründen, sondern sie verbinden höherstufige Ziele (wie z. B. die Erhaltung der Artenvielfalt) mit naturwissenschaftlichen Erkenntnissen zu einer insgesamt plausiblen Orientierungsgröße („Richtwert“), die politisch-programmatisch gesetzt (EU-Biodiversitätsstrategie) oder rechtlich fixiert werden kann (Biotopverbund auf mindestens 10 % der Landesfläche, § 3 BNatSchG n. F.). Die naturwissenschaftliche Begründung für die Notwendigkeit eines bestimmten Ausmaßes an Naturerhaltung oder -entwicklung kann dabei je nach Wissensstand bestimmte Standardsetzungen plausibilisieren. Angesichts vielfältiger Ungewissheiten kann es auch dann politisch erforderlich sein, quantitative Setzungen vorzunehmen, wenn der Ablei-

tungszusammenhang zwischen Ober- und Unterzielen oder zwischen Ziel- und Standardsetzung eher locker ist (Tz. 45). Eine logisch zwingende Ableitung von spezifischen Zielen aus wissenschaftlichen Befunden ist weder möglich noch erforderlich. Unter verbleibender Unsicherheit muss vielmehr ein nachvollziehbarer Argumentations-, Abwägungs- und Entscheidungsprozess stattfinden, der den Vorwurf entkräften kann, die quantifizierten Ziele des Naturschutzes seien willkürlich gewählt.

13. Bei der Begründung von Naturschutzzielen werden instrumentelle, eudaimonistische und moralische Werte geltend gemacht. Instrumentelle Werte beziehen sich auf natürliche Ressourcen im weiteren Sinne, dagegen eudaimonistische Werte auf Vorstellungen eines guten menschlichen Lebens. Moralische Werte betreffen den möglichen Eigenwert von Naturwesen und die Verpflichtungen gegenüber zukünftigen Generationen. Der Terminus „Eigenwert“ besagt, dass ein Wesen um seiner selbst willen, d. h. unmittelbar moralisch zu berücksichtigen ist (Tz. 25). Der ethische Grundlagenstreit um Anthropozentrik (anthropos = griechisch: der Mensch) oder Physiozentrik (physis = griechisch: die Natur) bezieht sich auf diese Eigenwertproblematik. Diese Problematik sollte nicht den Blick dafür verstellen, dass es viele sinnvolle Ziele im Bereich des Naturschutzes geben kann, die nicht aufgrund von Eigenwertargumenten gerechtfertigt werden können und müssen.

2.1.2.1 Instrumentelle Werte: Begründungen für den Schutz nutzbarer Naturressourcen

14. Instrumentelle Werte werden Funktionen und Kapazitäten natürlicher Prozesse und Komponenten des Naturhaushaltes zugewiesen, die der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse dienen. Unterschieden wird (z. B. bei DEGROOT, 1994, S. 152 f.) zwischen folgenden instrumentell wertvollen Funktionen:

– Regulationsfunktion: Die Fähigkeit von natürlichen und semi-natürlichen Ökosystemen zur Regulation essenzieller ökologischer Prozesse und von Lebenserhaltungssystemen wie Klima, Trinkwasser, fruchtbarer Boden, Erzeugung von Biomasse, Recycling häuslicher Abfälle usw.

– Tragefunktion: Natürliche und semi-natürliche Ökosysteme stellen Raum, nutzbares Substrat oder Medien für menschliche Aktivitäten bereit. Hierzu gehören z. B. Erholung, Bauland oder landwirtschaftliche Nutzflächen.

– Produktionsfunktion: Die Natur stellt vielfältige Güter zur Verfügung. Dazu zählen Nahrungsmittel genauso wie energetische Ressourcen oder genetisches Material.

– Informationsfunktion: Viele technische Erfindungen basieren auf Vorbildern aus der Natur. Im Bereich der Bionik gibt es vielfältige Versuche, die Natur in technologischer Hinsicht zum Vorbild zu nehmen.

Alle genannten instrumentellen Funktionen können als Optionswerte auch für mögliche zukünftige Nutzungsformen bedeutsam und daher erhaltenswert sein. Die auf instrumentelle Naturwerte bezogenen Schutzziele lassen sich aus dem Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung ableiten, die Ressourcenbasis, die Produktivität und die Regulationsfähigkeit des Naturhaushaltes als essenziellen Bestandteil von Naturkapital umfassend und uneingeschränkt für zukünftige Generationen zu erhalten (SRU, 2002, Kapitel 1).

2.1.2.2 Eudaimonistische Werte

15. Eudaimonistische Argumente beziehen sich auf Grundzüge („Formbestimmungen“) eines guten menschlichen Lebens. Die Bedeutung eudaimonistischer Argumente für Naturschutzbegründungen wurde lange Zeit unterschätzt. Die Begründungsdebatte konzentrierte sich auf die polarisierte Alternative zwischen instrumentellen Nutz- und moralischen Eigenwerten. Diese unvollständige Alternative wird durch die eigenständige Kategorie eudaimonistischer Werte überwunden (hierzu KREBS, 1999 und 1996), wodurch das Spektrum von Naturschutzbegründungen erweitert wird. Aufgrund der Wichtigkeit eudaimonistischer Argumente im Kontext der Naturschutzbegründungen soll im Folgenden etwas näher auf diese Kategorie eingegangen werden. Folgende eudaimonistischen Argumente werden vorgebracht: a) das Argument der Erfahrung des Naturschönen, b) das so genannte Differenz-Argument, c) die Heimatargumente, d) das „Biophilie“-Argument (KELLERT, 1997) sowie e) Erholungsargumente. Diese Argumente stehen vielfach in einem Ergänzungsverhältnis zueinander. Da sie sich auf vielfältige und unterschiedliche Möglichkeiten beziehen, positive Naturerfahrungen in die Lebensführung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu integrieren, sollten eudaimonistische Argumente in erster Linie zur Rechtfertigung der Ziele des Naturschutzes und weniger zur Bewertung einzelner Eingriffe in Natur und Landschaft herangezogen werden (Tz. 38 f.).

Erfahrung des Naturschönen

16. Die Erfahrung des Naturschönen stellt in der modernen Gesellschaft eine Grundoption guten menschlichen Lebens dar, auf deren Realisierung viele Menschen nicht verzichten wollen (RITTER, 1963; SEEL, 1991). Die Kategorie des Naturschönen umfasst dabei die „klassische“ ästhetische Kategorie der Landschaft. Ökologische Beobachtung, naturschutzfachliche Einstufung und die stärker subjektgebundene ästhetische Wahrnehmung lassen sich allerdings nicht aufeinander zurückführen, sondern folgen unterschiedlichen Logiken der Beurteilung (OTT, 1998). Ästhetische Urteile sind Geschmacksurteile und als solche nicht „objektiv“.

Aufgrund dieser Subjektivität wird die Bedeutung und Eigenart naturästhetischer Erfahrung in der Regel gegenüber ökologischen Argumenten eher unterschätzt. Dabei wird übersehen, dass die vermeintlich objektiven ökologischen Bewertungen ebenfalls auf normativen Voraussetzungen beruhen. Die methodischen Probleme bei der Darstellung landschaftsästhetischer Qualitäten in der Landschaftsbildbewertung (hierzu KRAUSE, 1996; NOHL, 1997), aber auch die kulturelle Prägung des naturästhetischen Geschmacks können jedoch keine

Geringschätzung naturästhetischer Argumente bei der Festlegung von Naturschutzzielen rechtfertigen. Zumindest in Mitteleuropa scheint den meisten Menschen ein Erlebniskern gemeinsam zu sein, d. h. ein weithin geteiltes Schönheitsempfinden, aufgrund dessen sie – bei aller Subjektivität in der Einzelbewertung – grundsätzlich naturnahe, extensiv genutzte, vielfältig strukturierte und charakteristische Gebiete sowie Areale mit hohem natur- und kulturgeschichtlichem Informations- und Symbolwert bevorzugen (HOISL et al., 1998; WÖBSE, 2002).

Die Gleichrangigkeit wissenschaftlich-ökologischer und landschaftsästhetischer Gesichtspunkte in der Landschaftsplanung ist daher ungeachtet der unstreitigen Subjektivität ästhetischer Wahrnehmung gut begründet und sollte nicht infrage gestellt werden. Auch der Schutz und die Entwicklung von Wildnisgebieten können naturästhetisch begründet werden, da die ästhetische Erfahrung unbeeinflusster natürlicher Entwicklung von hohem Wert sein kann. Dies führt zu der Frage einer überzeugenden Begründung der Leitlinie des so genannten Prozessschutzes (Tz. 36).

17. Stellt man das Naturschöne dem Kunstschönen an Bedeutung gleich, so erscheint im Vergleich zu der gesellschaftlichen Subventionierung des Kunstschönen einschließlich der Restaurierung historisch wertvoller Gebäudesubstanz die staatliche Finanzierung des Schutzes von Natur und Landschaft trotz dessen insgesamt hoher Breitenwirkung als unzulänglich. Dieser Vergleichsmaßstab sollte bei der Betrachtung der näheren Ausgestaltung der Finanzierung des Naturschutzes (s. dazu Tz. 199 ff.) immer mitbedacht werden.

Differenz-Argument

18. Das Natürliche bildet einen unverzichtbaren Gegensatz zur Welt der Artefakte und zu einer urbanen Technosphäre, von der die meisten Menschen in ihrem Alltag umgeben werden und die zunehmend durch künstliche Bilderwelten („virtual reality“) geprägt wird (*Differenz-Argument,* vgl. BIRNBACHER, 1998). Die vielgestaltige Andersartigkeit des Natürlichen gegenüber dem von Menschen Gemachten stellt eine Quelle der Faszination, teilweise sogar der spirituellen Erfahrung und Kontemplation dar. Dies betrifft auch Natur, die noch Wildnis ist oder die wieder in Wildnis übergeht. „Die Natur ist das ‚ganz andere‘, mit der wir – und vor allem der Großstadtmensch – dennoch eine tiefe Verwandtschaft spüren. Die Natur mit ihrer Freiheit, ihrem Frieden, aber auch ihrer Spontaneität und Wildnis ist die Gegenwelt zur Zivilisation. (...) Dadurch wirkt sie als Katalysator für das Naturhafte in uns selbst und als Brücke zum kreativen Potenzial des eigenen Unbewussten“ (BIRNBACHER, 1998, S. 31).

Heimatargumente

19. Heimatargumente sind seit den Anfängen des Naturschutzes (RUDORFF, 1898) in Deutschland häufig vertreten worden. Sie beziehen sich auf die biographische Identität von Personen, sofern diese mit deren Herkunft auf eine positive Weise verbunden ist, sowie auf weit verbreitete Bedürfnisse nach Vertrautheit, Überschaubarkeit, Bodenständigkeit, Geborgenheit und Gemeinschaft. Das Leitbild „Heimat“ und das Motiv „Heimatliebe“ sind nach wie vor populär und können „libidinös“ besetzt werden (RADKAU, 2000, S. 272). Heimatargumente werden häufig in einer globalisierungskritischen Stoßrichtung verwendet. Der Wunsch nach vertrauten Herkunftswelten scheint nach wie vor eine überaus starke Motivationsquelle für Naturschutz zu sein. Angesichts der vorhandenen Akzeptanzdefizite des Naturschutzes (Kapitel 3) bietet es sich daher an, Ziele des Naturschutzes mit Heimatargumenten zu rechtfertigen. Heimatargumente sind zumeist Argumente zum Erhalt der Kulturlandschaft mitsamt ihren tradierten Formen der Landnutzung. Insbesondere das Ziel der Erhaltung der „historisch gewachsenen“ Eigenart einer Landschaft kann damit begründet werden (KÜSTER, 1999). Es besteht daher eine enge Affinität zwischen dem Ziel der Erhaltung regionaler kultureller Eigentümlichkeiten und Heimatargumenten. Diese könnten die Grundlage von lokal erfolgreichen Naturschutzallianzen sein (MÖRSDORF, 2001). Diese Argumente sind im Wesentlichen „konservativ“.

Natur und Landschaft sind allerdings nur Aspekte von Heimat. Da der Heimatbegriff auch lokale Traditionen, Sitten und Gebräuche, Nutzungsformen, Gewohnheitsrechte, Interessen lokaler Eliten usw. umfasst, werden Heimatargumente keineswegs immer im Sinne von Naturschutzzielen verwendet. Unter Berufung auf Heimatargumente wurde beispielsweise die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes dahin gehend kritisiert, dass sie Landnutzer und Naturschützer auseinander treibe (MÖRSDORF, 2001, S. 33). Weiterhin verknüpfen sich Heimatargumente häufig mit der Ansicht, in erster Linie sollten Einheimische und Alteingesessene über Art und Ausmaß des Landschafts- und Naturschutzes vor Ort befinden. In Nationalparken wird unter Berufung auf Heimatargumente gegen die dort prioritär zu verfolgenden Ziele des Naturschutzes argumentiert (Tz. 90). Heimatargumente werden positiv auf den Status quo von Kulturlandschaften bezogen, ablehnend jedoch auf Prozessschutz und die Entwicklung von Wildnisgebieten. Man trifft hier auf Befürchtungen, Heimat solle in Wildnis verwandelt werden (Kapitel 3).

Auch die geistesgeschichtliche Problematik des Heimatschutzgedankens sollte nicht übersehen werden. Die konzeptionelle Verbindung von Natur- und Heimatschutz, die vor allem durch W. H. RIEHL und E. RUDORFF bereits im 19. Jahrhundert geknüpft wurde (KNAUT, 1993; OTT et al. 1999), war mitverantwortlich für die politischen Verstrickungen des deutschen Naturschutzes vor und nach 1933 (s. auch WETTENGEL, 1993). Die ursprünglich eher romantisch-konservative Linie des Natur- qua Heimatschutzes ging schon in der Zeit der Weimarer Republik nahezu bruchlos in die völkischen und rassistischen Naturschutzbegründungen sowie in die „Blut-und-Boden“-Doktrin über, wie sie von P. SCHULTZE-NAUMBURG, W. SCHOENICHEN und H. F. WIEBKING-JÜRGENSMANN vertreten wurden (PIECHOCKI, 2002, m. w. N.). Es trifft daher nicht zu, dass der Nationalsozialismus die „an sich gute“ Idee des Heimatschutzes für seine Zwecke missbraucht hat; vielmehr ist der Heimatschutzgedanke

tief in ein stark konservatives und anti-modernistisches Begriffsfeld verflochten (EISEL et al., 2001; OTT et al., 1999, WOLSCHKE-BULMAHN, 1996). Die mögliche „Rettung“ des Heimatbegriffs kann daher nicht allein durch eine oberflächliche terminologische Auswechselung erfolgen („Bioregionalismus“). Man sollte sich bei der Verwendung von Heimatargumenten des geschichtlichen Hintergrundes kritisch bewusst sein.

Da der heutige Naturschutz die Grundsätze eines demokratisch verfassten Staatswesens und einer liberalen, weltoffenen Kultur nicht infrage stellt, erscheinen die genannten bedenklichen Züge des Heimatschutzgedankens gegenwärtig nicht virulent. Daher könnten dessen unbestreitbare Motivationspotenziale für den Natur- und Landschaftsschutz genutzt werden.

Biophilie-Argument

20. Das Biophilie-Argument besagt, dass Menschen aufgrund ihrer Koevolution mit der natürlichen Welt auf vielfältige sinnliche Kontakte zur äußeren Natur angewiesen sind (WILSON, 1984). Aus der Biophilie-Hypothese lassen sich Testimplikationen ableiten. Studien über Tiersymbole, Bewertung von Landschaftsformen, Interaktionsformen zwischen Kindern und Tieren, Verarbeitung von Naturerlebnissen in Träumen usw. geben Hinweise darauf, dass Biophilie eine universelle Verhaltensdisposition sein könnte, die aber natürlich durch andere Dispositionen (etwa die nach Sicherheit) überlagert werden kann. Auf der Basis der Biophilie-Hypothese lässt sich eine umfassende Konzeption naturbezogener Werte entwickeln (KELLERT, 1997).

Erholung

21. Erholung in der Natur ist für viele Bürger ein Bestandteil eines guten Lebens. Das Argument, wonach viele Menschen auch eine naturnahe Umgebung zu ihrer Erholung in Urlaub und Freizeit benötigen, begründet entsprechende Naturschutzziele sowie die Konzepte eines „sanften“ Tourismus, während andererseits viele heutige Formen der Freizeiterholung und des Tourismus mit Zielen des Arten- und Biotopschutzes auf vielfältige Weise konfligieren. Daher ist dieses Argument zugleich theoretisch plausibel und praktisch ambivalent. Es verweist auf ein Strukturproblem des Naturschutzes, dessen Ziel es sein muss, auch unreglementierte Naturerfahrungen zu ermöglichen (etwa in so genannten Naturerlebnisgebieten), während die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit häufig den Zielen des Arten- und Biotopschutzes zuwiderläuft. Naherholungsgebiete sind oft stark beansprucht; eigens ausgewiesene Naturerlebnisgebiete existieren bislang nur in wenigen Regionen (SCHEMEL et al., 1998). Problematisch erscheint, dass sich die sportliche Freizeitnutzung zunehmend auf Gebiete erstreckt, die aus der Sicht des Arten- und Biotopschutzes besonders schützenswert sind (FFH-Gebiete). Beispiele für derartige Konflikte sind der expandierende Segelsport an der deutschen Ostseeküste, der Konflikt zwischen dem Schutz des Uhu und dem Klettersport (DAHLBECK und BREUER, 2001) oder der Konflikt zwischen Paddelsport und Biotopschutz im Bereich der Uckermärkischen Seen. In einer durch zunehmende Freizeit, sportliche Leitbilder und hohe Mobilität geprägten Gesellschaft („Erlebnis- und Spaßgesellschaft“) nimmt das Konfliktpotenzial „freizeitbezogene Erholung versus Naturschutz“ zu, obwohl sowohl Erholungssuchende als auch Touristikunternehmen auch Allianzpartner des Naturschutzes sein könnten (Tz. 439). Erschwert wird die Konfliktlösung im Einzelfall dadurch, dass die Mitglieder relevanter Nutzergruppen (Segler, Golfer, Skifahrer, Kletterer usw.) sich selbst als „naturverbunden“ einschätzen und deshalb die Notwendigkeit einer Änderung ihrer Verhaltensweisen oft zunächst nicht einsehen.

Das Spannungsverhältnis zwischen Erholungssuche und berechtigten Zielen des Arten- und Biotopschutzes gibt Hinweise auf die Größenordnung von Naturschutzgebieten sowie auf das gesamte Ausmaß des Naturschutzes, sofern man davon ausgeht, dass die Strategie verfolgt werden sollte, Konflikte durch Entzerrung und Zonierung von Gebieten unterschiedlicher Funktionszuweisung zu entschärfen oder zu lösen. Diese Strategie setzt eine Bereitstellung zusätzlicher großflächiger Gebiete insbesondere in der Nähe von Ballungsgebieten sowie eine langfristig verbindliche Landschaftsplanung und Raumordnung voraus (Tz. 268 ff.). Gegenwärtig ist allerdings eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten: Aufgrund der Knappheit von geeigneten Gebieten, der Schwäche der Naturschutzbehörden und der Landschaftsplanung (Tz. 262 ff., 269 ff.) sowie der Zunahme der Freizeitnutzung werden zunehmend auch naturschutzfachlich hochwertige und naturschutzrechtlich geschützte Landschaftsteile für die sportliche Freizeitnutzung geöffnet. In diesem Zusammenhang bedauert es der Umweltrat nachdrücklich, dass der Gesetzgeber den von vielen Seiten geäußerten Bedenken gegen diese Entwicklung in der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes nicht Rechnung getragen, sondern diese Entwicklung noch befördert hat (SRU, 2002, Tz. 706 f.).

Ein geeignetes Mittel, unreglementierte Naturerfahrungen mit anderweitigen Schutzzielen stärker in Übereinstimmung zu bringen, könnte die zusätzliche Einrichtung von Naturerlebnisgebieten sein (SCHEMEL et al., 1998). Eine Verbindung von Naturerlebnisgebieten und Naturschutzgebieten könnte einer verbesserten Akzeptanz des Naturschutzes gerade bei Kindern und Jugendlichen zugute kommen (BRÄMER, 1998).

Diese hier vertretene Strategie der „Entknappung“ ermöglicht es, Zielkonflikte innerhalb des Naturschutzes zu lösen. Sie kann es aber erforderlich machen, dem Anliegen des Naturschutzes gegenüber anderen Zielsetzungen Vorrang einzuräumen.

22. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eudaimonistische Argumente die umfassende Erhaltung der Erlebnisqualitäten der Landschaft (Vielfalt, Eigenart und Schönheit) begründen können. Die Argumente „Ästhetik“, „Differenz“ und „Biophilie“ können für die Begründung der Erhaltung der biotischen Vielfalt („Biodiversitätsschutz“) und des Schutzes ungestörter Naturentwicklung („Prozessschutz“) herangezogen werden. In ihrer pädagogischen Dimension legen eudaimonistische Argumente die

Einrichtung von Naturerlebnisgebieten sowie verstärkte Anstrengungen auf dem Gebiet der Umweltbildung nahe.

23. Die in der Bevölkerung gegenwärtig vorhandenen Präferenzen für den Naturschutz lassen sich mithilfe von Zahlungsbereitschaftsanalysen ermitteln. Die anerkannte Methode der Zahlungsbereitschaftsanalyse („contingent valuation“) geht davon aus, dass mit jeder positiven Bewertung eine Bereitschaft korrespondieren muss, etwas für das bewertete Gut zu bezahlen, also auf etwas anderes zu verzichten. Eine Zahlungsbereitschaft kann auch als vorhandene Nachfrage nach Naturschutzleistungen verstanden werden (umfassend HAMPICKE, 2000; Tz. 149). Mit diesem Befund lässt sich auch eine Bereitstellung von Steuermitteln für Naturschutzzwecke wie etwa für die Honorierung ökologischer Leistungen rechtfertigen (Kapitel 5.1.2), da die vorhandene Zahlungsbereitschaft für den Naturschutz aus verschiedenen Gründen, die in der Eigenart kollektiver Güter liegen, nicht oder nur schwer direkt „abgeschöpft“ werden kann (Tz. 199).

Die Verbreitung einer besonderen Wertschätzung der Natur wird auch durch die Zahl der in Naturschutzverbänden organisierten Personen verdeutlicht. Die Mitgliederzahlen der anerkannten Naturschutzverbände (3 762 778 Personen im Jahre 2001 ohne Berücksichtigung von Doppelmitgliedschaften; persönliche Mitteilung des BfN vom 30.04.2002) übersteigen derzeit z. B. die der politischen Parteien deutlich (vgl. BfN, 1999, S. 191).

24. Es erscheint angesichts der Zahlungsbereitschaft und der Mitgliederzahlen der Naturschutzverbände verfehlt, den Personenkreis, der ein besonderes Interesse am Naturschutz hat, als eine unbedeutende Minderheit zu betrachten, deren Interessen bei Zielfestlegungen nicht sonderlich ins Gewicht zu fallen haben. Dieser Personenkreis kann sich häufig nicht in gleichem Maße in politischen Entscheidungsprozessen durchsetzen, da er insgesamt über weniger Einfluss- und Konfliktpotenzial verfügt als die Vertreter von Nutzerinteressen. Es gehört deshalb zu den Grundsätzen einer gemeinwohlorientierten Politik, die Interessen solcher Bevölkerungskreise angemessen zu berücksichtigen.

2.1.2.3 Moralische Eigenwerte

25. Während die bisher vorgebrachten Argumente anthropozentrischer Natur waren, beruht die Zuerkennung von moralischen Eigenwerten für einige oder alle Naturwesen auf physiozentrischen Auffassungen. Eigenwert bedeutet Selbstzweckhaftigkeit und impliziert, dass man dem Wesen, dem man Eigenwert zuerkennt, „um seiner selbst willen“ moralischen Respekt schuldig ist, d. h. unabhängig von sämtlichen menschlichen Vorlieben und Ansprüchen an die Natur. Der Physiozentrismus lässt sich nicht widerlegen, indem geltend gemacht wird, dass nur Menschen moralisch verantwortliche Wesen sind. Aus dem methodischen (formalen) Anthropozentrismus aller Ethik folgt kein inhaltlicher. Vielmehr ist jede physiozentrische Position mit dem methodischen Anthropozentrismus logisch vereinbar.

26. Formen des Physiozentrismus sind Sentientismus, Biozentrismus, Ökozentrismus und Holismus. Jede dieser Positionen vertritt ein anderes Kriterium moralischer Berücksichtigungswürdigkeit. Der Sentientismus erkennt allen empfindungsfähigen, der Biozentrismus allen belebten und der Holismus allen existierenden Naturwesen Eigenwert zu. Der Ökozentrismus betont den Eigenwert intakter („gesunder“, „stabiler“, „integrer“) ökosystemarer Zusammenhänge. Die hinter all diesen Positionen stehende Begründungsproblematik betrifft die Frage nach dem plausibelsten Kriterium. Jedes Kriterium enthält Auffassungen über moralisch relevante Eigenschaften von Naturwesen (Empfindungsfähigkeit, Belebtheit, Existenz).

27. Plausible Vorschläge für moralisch relevante Eigenschaften sind Bewusstsein, Empfindungsfähigkeit oder das Vorliegen von Interessen. Ein Naturwesen ist gemäß dem Kriterium der Empfindungsfähigkeit moralisch genau dann zu berücksichtigen, wenn es Zustände von Freude und Leid bewusst erleben kann. Eine Mehrheit der Umwelt- und Tierethiker vertritt diese sentientistische (auch: „pathozentrische“) Auffassung (z. B. REGAN, 1983; SINGER, 1996; VARNER, 1998b; WOLF, 1990). Der Sentientismus kann entweder egalitaristisch oder gradualistisch verstanden werden. Einer gradualistischen Position zufolge dürfen Abstufungen gemäß der Organisationshöhe eines empfindungsfähigen Lebewesens gemacht werden; die egalitaristische Position fordert hingegen eine gleiche Berücksichtigung aller dieser Lebewesen. Die moralischen Konsequenzen einer egalitaristischen Position in Bezug auf die Tötung von Nutztieren, auf Tierversuche, auf die Praxis der Jagd usw. sind sehr restriktiv. Aus einer gradualistischen Sicht ist es hingegen zulässig, Tiere zu töten, sofern dies eine notwendige Bedingung dafür ist, andere Naturschutzziele zu verfolgen (Bekämpfung von Neophyten, Regulierung des Wildbestandes, Erhalt seltener Pflanzenarten etc.). Die gradualistische Position hat den Vorzug, dass sie einen Sentimentalismus gegenüber einzelnen Wildtieren und gegenüber Kulturfolgern (beispielsweise Ratten und Tauben) vermeiden kann. Auch ein gradualistischer Sentientismus gestattet es jedoch nicht, im Naturschutz von einem absoluten Vorrang menschlicher gegenüber tierischer Interessen auszugehen. Die Interessen empfindungsfähiger Lebewesen einschließlich des zu unterstellenden Interesses an einem adäquaten Lebensraum müssen ernsthaft in Abwägungen einbezogen werden. Die Sicherung des Reproduktionserfolges einer Population kann daher unter Umständen höher gewichtet werden als ein menschliches Vergnügen an der Ausübung einer Sportart oder als die Ziele des Straßenbaus oder der Gewerbeansiedlung. Eine Konsequenz des sentientistischen Kriteriums besteht darin, dass man in moralischer Perspektive niedere Tiere, Pflanzen, Pilze, Mikroorganismen usw. sowie die höheren biotischen Einheiten (Arten, Ökosysteme, Landschaften) moralisch nur indirekt zu berücksichtigen hat. Dies schließt natürlich nicht aus, dass andere Gründe für deren Schutz sprechen.

28. Die weitergehenden physiozentrischen Positionen (Biozentrismus, Ökozentrismus, Holismus) kommen zwar z. T. als Individualethik, aus mehreren Gründen jedoch nicht als Grundlage einer allgemein verbindlichen

rechtlichen und politischen Regulierung des Naturschutzes in Betracht. Der Biozentrismus ist eine Individualethik, die sich kaum verrechtlichen und politisch umsetzen lässt. Es ist darüber hinaus bislang nicht befriedigend gelungen, aus der biozentrischen Grundintuition einer „Ehrfurcht vor dem Leben“ (s. SCHWEITZER, 1926) ein überzeugendes, allgemein verbindliches Kriterium zu entwickeln. Die hierbei entscheidende Frage, ob die teleologischen (telos = griechisch: das Ziel) Strebungen belebter Organismen eine moralisch relevante Eigenschaft darstellen, ist umstritten (bejahend ATTFIELD, 1999; TAYLOR, 1986; VON DER PFORDTEN, 2000; verneinend HARE, 1987; KREBS, 1999; vermittelnd WETLESEN, 1999). Der Biozentrismus eignet sich demnach zwar als Individualethik, aufgrund der genannten Einwände jedoch nicht als allgemein verbindliche Naturschutzethik.

29. Für Vertreter des Ökozentrismus ist die Auffassung eines moralischen Eigenwertes ökologischer Systeme kennzeichnend. Diese Position ist sowohl aus biologischer als auch aus ethischer Sicht kaum zu verteidigen. So lehnt die neuere Ökologie mehrheitlich viele der Vorstellungen ab (Superorganismus-Konzept, Gleichgewichtszentren, Gesundheit ökologischer Systeme usw.), die Vertreter des Ökozentrismus zur Grundlage ihrer Argumentation gemacht haben (CAHEN, 1988; STEVERSON, 1994; VARNER, 1998a). Auch erscheint es begrifflich nicht zulässig, Ökosystemen Interessen zuzusprechen oder den Begriff der Integrität auf Ökosysteme zu übertragen. Insofern ist es ein Irrtum zu glauben, die Ökologie als Wissenschaft unterstütze den Ökozentrismus oder liefere dessen Fundament.

Der Wert von Individuen einschließlich menschlicher Individuen ist in strikten Formen des Ökozentrismus relativ zum Gedeihen der Gemeinschaft des Lebendigen bzw. des Erhalts ökosystemarer Integrität (CALLICOTT, 1995; WESTRA, 1994 im Anschluss an LEOPOLD, 1992, S. 149 ff.). Dieser Wert darf dem Wohlergehen ökosystemarer Ganzheiten („natural wholes“) untergeordnet bzw. geopfert werden. Eine ernsthafte Überordnung von ökosystemaren Ganzheiten über Individuen sowie die konsequente Eingliederung der menschlichen Spezies in den Naturzusammenhang, für die Vertreter des Ökozentrismus in aller Regel eintreten, impliziert aber eine Reihe von Konsequenzen wie etwa eine Geringschätzung des Wertes von Individuen, die konzeptionell zulässige Einschränkung von Freiheitsrechten, Zwangsumsiedlungen usw., die mitunter als „ökofaschistisch“ bezeichnet werden (ZIMMERMAN, 1995 m. w. N.). Die konzeptionellen Versuche, diese Konsequenzen zu vermeiden (CALLICOTT, 1995), lösen die Position des Ökozentrismus weitgehend auf. Wissenschaftliche, moralische und politische Gründe lassen den Ökozentrismus insgesamt als hochgradig problematisch erscheinen. Aufgrund der wichtigen Unterscheidung zwischen „praktischem“ und „ethischem“ Ökozentrismus (VARNER, 1998a, S. 10) kann man jedoch problemlos praktisch relevante Grundsätze wie etwa den der zu berücksichtigenden Vernetztheit („Retinität“ im Sinne von SRU, 1994, Tz. 31 ff.) oder Schutzgüter wie etwa ökosystemare Resilienz anerkennen, ohne zum ethischen Ökozentriker werden zu müssen.

30. Der Holismus geht davon aus, dass es kein Kriterium moralischer Berücksichtigungswürdigkeit gibt, das nicht letztlich willkürlich festgelegt worden wäre (GORKE, 1999), und dass daher jedes Kriterium eine möglicherweise unzulässige Diskriminierung bestimmter Naturerscheinungen darstelle (s. auch BIRCH, 1993). Daraus wird gefolgert, dass es die befriedigendste moralische Lösung sei, allen, auch den unbelebten, Naturerscheinungen einen im Prinzip gleichen moralischen Eigenwert zuzuerkennen. Hieraus ergibt sich das Gebot der geringstmöglichen Instrumentalisierung von Natur für menschliche Zwecke. Oberstes Ziel allen menschlichen Handelns gegenüber der Natur muss es sein, das lebenspraktisch unvermeidliche „Schuldkonto“ so gering wie möglich zu halten. Der konsequente Holismus bewertet keine Naturzustände als besser oder schlechter, sondern verpflichtet streng moralisch, Natur Natur sein zu lassen. Kultur und Zivilisation in ihrer heutigen Form sind für den Holismus aufgrund des bestehenden Ausmaßes der Instrumentalisierung von Natur im Grunde nicht zu rechtfertigen. Kennzeichnend für den Holismus ist eine radikale Umkehr der Begründungslasten: Jede menschliche Nutzung von Natur muss unter holistischen Vorzeichen moralisch gerechtfertigt werden. Der Holismus impliziert eine direkte Begründung des Schutzes aller Arten sowie des Schutzes von Wildnis. Für Holisten muss die primäre Option im Naturschutz immer und überall der Prozessschutz sein, es sei denn, eine andere Option ließe sich mit moralischen Gründen rechtfertigen.

Gegen den Holismus spricht neben seinen extremen Konsequenzen, die politisch nicht anschlussfähig sind, vor allem die unhaltbare Grundannahme, die Einnahme des moralischen Standpunktes müsse mit innerer Notwendigkeit zum Holismus führen, da man vom moralischen Standpunkt nicht „wählerisch“ sein dürfe (so GORKE, 2000). Diese entscheidende Grundannahme ergibt sich aus einer Zweideutigkeit im Ausdruck „wählerisch“, durch die eine – mit der Einnahme des moralischen Standpunktes in der Tat unvereinbare – egoistische Willkür mit dem Versuch einer argumentativen Rechtfertigung eines plausiblen Kriteriums der Zuschreibung von Eigenwert vermischt wird.

31. Aus den Darlegungen zum Biozentrismus, Ökozentrismus und Holismus wird deutlich, dass diese Naturschutzethiken sich nicht als Grundlage eines staatlichen Naturschutzes eignen, dessen Grundlagen von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung geteilt werden sollen. Lediglich der Sentientismus scheint in dieser Hinsicht einige taugliche Ansatzpunkte zu bieten. Die moralischen Verpflichtungen gegenüber Nutztieren, die sich im direkten Handlungsbereich von Menschen befinden, lassen sich allerdings eindeutiger bestimmen als die Verpflichtungen gegenüber wild lebenden Tieren. In Bezug auf den Naturschutz bestehen Pflichten gegenüber höher entwickelten Lebewesen; aus diesem Grund ist auch der Schutz ihrer natürlichen Lebensräume (Habitate) erforderlich. Demnach sind nicht nur die natürlichen Lebensgrundlagen der

Menschen, sondern auch die Habitate aller wild lebenden, empfindenden Mitgeschöpfe dauerhaft zu schützen. Diese Pflichten erlauben allerdings begründete Ausnahmen.

Der Sentientismus konzentriert sich auf den Schutz individueller Lebewesen. Indirekt bezieht er damit zwar auch den Schutz der entsprechenden Lebensräume ein, moralische Pflichten gegenüber Arten und Ökosystemen bestehen jedoch nicht. Der Naturschutz nach dem Bundesnaturschutzgesetz hingegen orientiert sich vornehmlich an höheren überindividuellen Einheiten (Spezies, Habitate, Ökosysteme, Landschaften usw.), hier wird eine Schutzbedürftigkeit der Individuen einer Spezies aus dem Kollektivschutz abgeleitet. Auf diese Differenz zwischen der direkten moralischen Berücksichtigung empfindungsfähiger Einzelwesen und den überindividuellen Schutzgütern des Naturschutzes wurde häufig hingewiesen (statt vieler SOBER, 1995; VARNER, 1998b). In der neueren Literatur finden sich etliche Versuche, in diesem Konflikt zu vermitteln oder ihn zu lösen (AGAR, 1995; JAMIESON, 1998; O'NEIL, 2000): Individuen existieren nur als Exemplar einer bestimmten Art, während Arten ohne Individuen keinen Bestand haben. Arten und Individuen stehen somit in einem Verhältnis der wechselseitigen Voraussetzung zueinander. Man kann keine Art schützen, ohne Bedingungen zu erhalten, unter denen Individuen sich fortpflanzen können (von Genbanken einmal abgesehen). Der Begriff einer überlebensfähigen Population sowie die Frage nach der „minimal viable population" macht ohne Voraussetzung vitaler Individuen keinen Sinn. Sentientisten und Artenschützer können sich daher bei Konzepten wie dem durchschnittlichen Wohlergehen der Individuen von Populationen „treffen". Man nimmt ferner an, dass die Beziehung zwischen Individuen und ihrer Art durch das „objektive" Interesse an Fortpflanzung (Genproliferation) vermittelt wird und dass diese Vermittlung in der außermenschlichen Natur „enger" ist als beim Menschen, sodass es in der Natur objektiv zum Lebensziel eines Individuums zählt, seine Art fortzupflanzen (AGAR, 1995, S. 408 ff.). Der Respekt für einen höher entwickelten Organismus schließt dieser Auffassung zufolge den Respekt für die „objektiven" Ziele des Organismus ein. Daraus kann man folgern, dass eine indirekte Art von Verpflichtung auch gegenüber Arten als solchen besteht (AGAR, 1995, S. 411). Dieses Argument ermöglicht einen Übergang in der Betrachtung von Einzelwesen zu Arten und den ihnen angemessenen Lebensräumen.

Verbreitete Einstellungen im Sinne des Sentientismus können auch zur Rechtfertigung der Ziele des Naturschutzes ergänzend herangezogen werden. Über die Berücksichtigung von einzelnen Mitgeschöpfen lässt sich auch Zustimmung für Naturschutzanliegen erzeugen, die sich auf Ziele, Schutzgüter und dergleichen beziehen. Wenn man beispielsweise mit kranken Robben Mitleid empfindet, bezieht sich dieses moralische Gefühl auf das einzelne Lebewesen, nicht auf die Art. Eine konsequente Verfolgung sentientistischer Argumente allein stellt auf der anderen Seite allerdings keine Grundlage für das praktische Verwaltungshandeln und Entscheidungssituationen im Naturschutz dar, da die dort notwendigen Prioritätensetzungen daraus nicht ausreichend ableitbar sind.

2.1.2.4 Begründungen für die Arbeitsfelder und Schutzziele des Naturschutzes

Nachhaltige Erhaltung der Leistungsfähigkeit und der Funktionen des Naturhaushaltes

32. Die Notwendigkeit, den Naturhaushalt in seiner Leistungs- und Funktionsfähigkeit auch für zukünftige Generationen zu erhalten, ist unmittelbar einsichtig und durch die instrumentellen Naturschutzargumente in Verbindung mit der Idee der Nachhaltigkeit überzeugend untermauert. Da mit diesem Schutzziel die zum Teil lebenswichtigen Funktionen des Naturhaushaltes für den Menschen erhalten werden sollen, deren Bedeutung jeder sofort erkennt, bedarf es in der Regel keiner grundsätzlichen Argumentation. Es genügt die Darstellung der besonderen Relevanz der spezifischen Ressource im räumlichen Zusammenhang. Um im Einzelfall Prioritäten setzen zu können und überzeugend die Funktionen eines Raumausschnittes z. B. für das Mesoklima darzustellen, müssen flächendeckende Bewertungen der Funktionen der Naturgüter vorliegen.

Artenschutz

33. Aus den genannten Gründen lässt sich der Schutz aller Arten nicht zwingend ableiten. Vor dem Hintergrund der dargestellten naturschutzethischen Ansätze ergibt sich aus den nachfolgenden Argumenten eine für politische und rechtliche Zwecke ausreichende Begründung des Artenschutzes (HAMPICKE, 1991): Viele Arten besitzen Funktionen in Bezug auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes. Die vielfältigen Ungewissheiten in Bezug auf das Zusammenwirken zwischen der Diversität von Arten und der Resilienz (bzw. Stabilität) von ökosystemaren Gefügen sollte ein Grund zur Vorsicht und damit zur Risikominimierung sein. Arten haben Existenz-, Options- oder Informationswerte und sind Gegenstände wissenschaftlicher Forschung (instrumentelle Werte). Andere Arten sind charakteristische, nicht austauschbare Bestandteile ihrer Lebensräume und Lebensgemeinschaften sowie von Kulturlandschaften (eudaimonistischer Wert). Viele Spezies zählen zu den Nahrungsnetzen höherer Tiere und sind daher als Komponenten ihrer Habitate schützenswert (sentientistische Begründung). Die ökonomischen Kosten des Erhalts aller in Deutschland vorkommenden Spezies sind vergleichsweise gering (HAMPICKE, 1991). Daher ist es wünschenswert, möglichst viele, idealiter alle Spezies in ihrem natürlichen (oder zumindest naturnahen) Lebensraum bzw. in ihrer Lebensgemeinschaft zu erhalten. Diese Argumentation begründet hinlänglich, warum der Artenschutz ein wichtiges Ziel des Naturschutzes sein muss. Der Artenschutz ist eine nach wie vor plausible Leitlinie des Naturschutzes (MÜLLER-MOTZFELD, 2000).

Die Argumente, die zum Schutz der globalen Artenvielfalt vorgetragen werden (BICK und OBERMANN, 2000; WBGU, 1999), lassen sich allerdings nicht ohne weiteres auf die Situation in Deutschland übertragen. Hier sind Differenzierungen angebracht, die auch für eine effiziente Allokation von Naturschutzressourcen von Belang sind.

In Deutschland findet sich zwar eine große Zahl von europaweit schützenswerten FFH-Arten und Biotopen (EEA, 1999, Fig. 3.11.6). Insgesamt ist Deutschland jedoch ein im weltweiten Vergleich relativ artenarmes Land, das kaum „echte“ Endemiten (nur an einem Ort natürlich vorkommende Arten) aufweist und für viele Spezies am Rande ihres natürlichen Verbreitungsgebietes liegt. Diese Einschätzung kann mit leichten Modifikationen auf ganz Mitteleuropa ausgeweitet werden. Nach neueren Untersuchungen sind von den rund 7 000 Farn- und Blütenpflanzen Mitteleuropas nur 6 % in dessen Gesamtgebiet gefährdet (SCHNITTLER und GÜNTHER, 1999). Weiterhin gibt es beispielsweise Pflanzenarten (wie den Goldblumigen Steinbrech), die zwar in ganz Mitteleuropa gefährdet, aber aufgrund ihres gesamten Verbreitungsgebietes weltweit als Art nicht bedroht sind. Das Gleiche gilt für viele der vorwiegend in Deutschland gefährdeten Arten, die als Spezies nicht bedroht sind. Das Kriterium der regionalen Seltenheit oder regionalen Gefährdung kann also nicht allein als Begründung für den prioritären Schutz herangezogen werden. Dennoch ist die Erhaltung der global nicht gefährdeten Arten in ihren natürlichen Verbreitungsgebieten Mitteleuropas und sogar in den einzelnen Regionen, in denen sie vorkommen, von hoher Bedeutung. Der Erhalt lokaler Biodiversität ist Teil einer Strategie zur Minimierung von Risiken hinsichtlich der Funktionstüchtigkeit ökosystemarer Gefüge. Die Biodiversität soll auch in unserer Umgebung für die jetzt und zukünftig dort lebenden Menschen erhalten werden. Diese sollen eine regional-typische Artenvielfalt einschließlich von Arten mit hohem Symbolwert wie z. B. Biber, Storch, Adler oder Enzian vorfinden können. Damit können national oder regional seltene oder gefährdete Arten zwar Gegenstand der Verantwortung für die Erhaltung des Naturerbes auf nationaler Ebene oder in einzelnen biogeographischen Regionen sein. Sie sind jedoch nicht Teil der nationalen Verantwortung für die globale Biodiversität.

34. Mit Blick auf die weltweite und europäische Gefährdungssituation sollte in Zukunft auch die besondere nationale und regionale Verantwortung im Bereich des Arten- und Biotopschutzes festgelegt werden. Hierzu bietet das Konzept der raumbedeutsamen Arten und Biotope einen weiterführenden Ansatz (MÜLLER-MOTZFELD et al., 1997; SCHMIDT und BERG, 1997; SCHNITTLER und GÜNTHER, 1999; auch BENZLER, 2001; BERG et al., 2001). Die Angabe der Raumbedeutsamkeit von Arten löst sich in diesem Konzept ein Stück weit von dem Bezug auf die „Roten Listen“ (s. dazu Tz. 372 ff.) sowie einem auch methodisch fragwürdigen numerischen Bewertungsformalismus (kritisch hierzu PLACHTER, 1994). In der weiteren Konkretisierung dieses Ansatzes haben BERG et al. (2001) in Bezug auf Pflanzengesellschaften drei normative Kriterien der Einstufung, d. h. zur Ermittlung von Wertstufen ausgewiesen: 1. *Natürlichkeitsgrad,* 2. *Gefährdungsinhalt,* 3. *Verantwortlichkeit.* Die Integration dieser drei Kriterien und ihre Übertragung in eine Matrix ermöglicht eine nachvollziehbare Wertstufenermittlung und damit eine Angabe über Grade der Schutzwürdigkeit. Als Regel gilt: Je höher der Grad an Schutzwürdigkeit, umso geringer ist der Handlungsspielraum in dem betreffenden Gebiet, da etwas anderes als Schutz kaum mehr zu begründen ist.

Eine besondere nationale Verantwortung speziell im Artenschutz liegt immer dann vor, wenn a) Deutschland einen großen Anteil am Gesamthabitat einer Art hat, b) ein großer Anteil der Gesamtpopulation in Deutschland aufwächst, brütet oder rastet, c) die Art in Deutschland endemisch ist oder d) isolierte Vorposten einer Art bestehen (s. BENZLER, 2001). Das Kriterium d) bezieht sich auf ein neues Argumentationsmuster: Isolierte Randpopulationen („Vorposten“) sind für den Fortbestand einer Art nicht unbedingt erforderlich. Sie tragen jedoch zur standortspezifischen regionalen Biodiversität bei, die sowohl unter instrumentellen (Biomonitoring, biologischer Pflanzenschutz) als auch unter eudaimonistischen Gesichtspunkten anzustreben ist. Die Begründung des Schutzes isolierter Teilpopulationen kann sich außerdem auf die Schutzwürdigkeit genetischer Variabilität und auf den Schutz evolutionärer Potenziale berufen; denn isolierte Randpopulationen können auf evolutionären Zeitskalen vergleichsweise schnell in Speziation (Artbildung) treten. Geht man von der genetischen Vielfalt aus, sind Populationen am Rande ihres Verbreitungsgebietes und isolierte Populationen („Inselphänomen“) daher von besonderem Interesse. Wenn man zu diesem Argumentationsmuster greift, muss man allerdings begründen, warum der Vorgang der Speziation wünschens- oder schützenswert ist. Auch muss man gegebenenfalls erläutern, warum natürliche Vorgänge (Sukzession, Speziation usw.), die vom Menschen (weitgehend) unbeeinflusst ablaufen, „besser“ sind als von Menschen beeinflusste Prozesse. Damit sind Fragen des Prozessschutzes angesprochen (Tz. 36).

Die in Deutschland vorkommenden, europaweit oder global gefährdeten Arten und Biotope müssen aufgrund der besonderen deutschen Verantwortung mit höchster Priorität geschützt werden. Ein Fall, in dem diese Priorität anderen Interessen untergeordnet wurde, war der Konflikt um das so genannte Mühlenberger Loch, da dort ein Endemit (schierlingsblättriger Wasserfenchel – Oenanthe conioides) sowie ein seltener, weltweit stark gefährdeter Biotoptyp (das Süßwasserwatt) zur Disposition gestellt wurden (HAMPICKE, 2002). Hier zeigt sich, dass es im Naturschutz häufig abwägungsfester Schutzpositionen bedarf.

Biotopschutz

35. Die für den Artenschutz geltenden Argumente begründen gleichzeitig einen umfassenden Schutz der Lebensräume aller Arten und mit hoher Priorität den Schutz der Lebensräume von seltenen und gefährdeten Arten. Darüber hinaus sollten jedoch Biotope, die sich von den in intensiv genutzten Kulturlandschaften vorherrschenden Bedingungen (ausgeglichener Wasserhaushalt, hohes Nährstoffniveau, starke mechanische Beeinflussung etc.) abheben, auch dann geschützt werden, wenn auf ihnen

nicht unmittelbar seltene oder gefährdete Arten nachgewiesen wurden. Dieses begründet sich zum einen aus dem Anspruch, möglichst viele Lebensraumtypen zu erhalten und zu entwickeln, da damit am besten die darin aktuell oder potenziell lebenden Arten gesichert werden können. Zum anderen wird die Erhaltung der Vielfalt der Landschaft und ihrer einzelnen Bestandteile auch als ein eigenes Ziel des Naturschutzes betrachtet, das sowohl landschaftsästhetischen Zwecken dient als auch für die Wissenschaft von Bedeutung ist. So sind bestimmte Böden, geologische Erscheinungen oder Ökosysteme wie Moore in besonderem Maße Archive der Natur- und Kulturgeschichte und sollten deshalb erhalten und wo möglich und mit anderen Schutzzwecken vereinbar der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (s. Ad-hoc-AG Geotopschutz, 1998).

Prozessschutz

36. Der Prozessschutz hat viele Anhänger unter Naturschützern gefunden und ist die oberste Leitlinie für die Kernzonen der Nationalparke. Er wird als eine wichtige Ergänzung zu den tradierten Zielen des Naturschutzes verstanden (SCHERZINGER, 1997; STURM, 1993; kritisch POTTHAST, 2001). Der Prozessschutzgedanke orientiert sich an der Zielvorstellung eines Höchstmaßes an Naturnähe. Er bezweckt die Einrichtung weitgehend nutzungsfreier Gebiete und ist dem Ziel der Erhaltung oder der Entwicklung von Wildnis verwandt (BIBELRIETHER, 1998).

Zeitweilige Pflegemaßnahmen zur Einleitung einer natürlichen Entwicklung (Entfernung nicht standortgemäßer Baumarten, Rückbau, Entfernen von Artefakten etc.) sind mit dem Prozessschutz vereinbar; dauerhafte Pflegemaßnahmen zur Erhaltung bestimmter Schutzgüter (Arten, Biotope) hingegen nicht. Der Prozessschutz schließt dauerhafte menschliche Eingriffe per definitionem aus. Da vom Menschen unberührte Wildnis in Mitteleuropa nicht mehr existiert, kann der Prozessschutz hier häufig nur in der Entwicklung von Gebieten realisiert werden, die teilweise sehr intensiv genutzt wurden (beispielsweise Truppenübungsplätze, Bergbaufolgelandschaften).

Eine zentrale Forderung von Vertretern des Prozessschutzgedankens ist, etwa 5 % der gesamten Landesfläche frei von Nutzung zu halten und gänzlich der Eigendynamik der natürlichen Entwicklung zu überlassen (SRU, 2000, Tz. 417; SUCCOW, 1997; SUCCOW et al., 2001; vgl. Abschnitt 6.5.4.1). Faktisch stößt der Prozessschutz auf Akzeptanzprobleme, die allerdings im Laufe der Zeit abnehmen könnten (vgl. Tz. 90, Kapitel 3.2).

Vom Gesetzgeber ist der Prozessschutz funktional mit dem Argument verteidigt worden, dass nur ein integrierter Ökosystemschutz Voraussetzung für die Aufrechterhaltung wesentlicher ökologischer Prozesse und lebenserhaltender Systeme und damit für den Schutz der genetischen Diversität sei (s. Erläuterung zum BNatSchGNeureg-Entwurf, Bundestagsdrucksache 14/6378, S. 61). Es geht aus dieser Begründung nicht hervor, warum der relativ kleinräumige Prozessschutz (bisher ca. 0,1 % der Landesfläche) für die Aufrechterhaltung ökologischer Prozesse auf höheren Skalen relevant sein soll. Eine funktional-instrumentelle Begründung (Bedeutung für den Naturhaushalt) ist wenig überzeugend. Eine direkte Verbindung zwischen Prozessschutz und dem Schutz genetischer Variabilität besteht nicht.

Unklar ist im Konzept des Prozessschutzes, ob natürliche Prozesse um ihrer selbst willen oder um anderer Ziele willen (Assimilation von Schadstoffen, Arten- und Biotopschutz, wissenschaftliche Beobachtung auf naturbelassenen Referenzflächen usw.) zu schützen sind. Der Schutz natürlicher Prozesse um ihrer selbst willen ist nur unter Zuhilfenahme einer holistischen Position begründbar. Weist man diese Position zurück, so kommt einem natürlichen Prozess per se kein Eigenwert zu.

Der Prozessschutz lässt sich auch nicht mit dem Artenschutz begründen; vielmehr stehen Prozess- und Artenschutz unter heutigen Bedingungen häufig in einem Spannungs- oder Gegensatzverhältnis. Prozessschutz kann mit dem Verlust an Artenvielfalt verbunden sein. Dies muss kein gravierender Zielkonflikt sein, solange die durch den Prozessschutz gefährdeten Arten in hinreichend großen Kulturbiotopen erhalten werden. Insofern müssen Prozessschutz und pflegender Artenschutz einander ergänzen. Gegen den Prozessschutz lässt sich auch einwenden, dass er in Mitteleuropa langfristig in vielen Fällen auf die Entstehung von relativ artenarmen Buchenwäldern unterschiedlicher Altersklassen hinausläuft. Dies wäre für Anhänger des Prozessschutzes eine Konsequenz, die sie akzeptieren würden.

Ein Argument zugunsten des Prozessschutzes besagt, der Natur sollte ein Teil dessen zurückgegeben werden, was der Mensch ihr genommen habe. Die Vertreter dieses Argumentes stellen sich „die“ Natur wie ein Subjekt vor, dem man etwas auf unrechtmäßige Weise nehmen kann. Diese Vorstellung von Natur ist begrifflich und inhaltlich fragwürdig. Ebenfalls unhaltbar ist die Auffassung, wonach durch den Prozessschutz die natürliche Evolution „zugelassen“ werde, denn evolutive Vorgänge (Mutation, Selektion, Adaption) finden auch in genutzten Flächen statt. Auch die Argumentation, dass unbeeinflusste evolutionäre Prozesse per se „besser“ oder „objektiv wertvoller“ seien als solche, die sich in Kulturlandschaften ereignen, ist nicht stichhaltig, da sie auf einer unhaltbaren Gleichsetzung des Natürlichen mit dem Guten beruht (hierzu BIRNBACHER, 1997).

Die überzeugendste Begründung des Prozessschutzes findet sich, außer in dem Interesse an ökologischer Forschung (Referenzflächen-Argument), in dem Verweis auf bestehende Empfindungen einer Sehnsucht nach Wildnis und einer Übersättigung durch eine von Menschen geprägten Natur sowie mit den intensiven Emotionen, die eine Betrachtung ungelenkter Naturprozesse hervorrufe (HAUBL, 1999; HOISL et al., 1998, S. 210; SCHERZINGER, 1997). Menschen setzen sich der Wildnis

aus, um ihre Erlebnisfähigkeit zu steigern, sich körperlich-seelisch zu bewähren, sich ihrer selbst zu vergewissern, sich in ihrer Endlichkeit anzunehmen usw. (HAUBL, 1999). Man kann auch sagen, dass es für den Menschen eine Tugend ist, nicht alles in Besitz nehmen und darüber verfügen zu wollen, sondern etwas Natürliches auch in Ruhe lassen zu können (HAMPICKE, 1999).

Der Prozessschutz lässt sich somit teilweise instrumentell, teilweise schutzgutbezogen-funktional und nicht zuletzt eudaimonistisch begründen. In diesem eudaimonistischen Sinne ist die Forderung nach „Mut zur Wildnis“ unproblematisch. Diese Begründungen rechtfertigen die Zielsetzung, in einem signifikanten Anteil der Vorrangflächen für den Naturschutz (3 bis 5 % der gesamten Landesfläche) die Leitlinie des Prozessschutzes umzusetzen (Kapitel 2.2, Tz. 74). Als geeignete Gebiete hierfür kommen neben den Kernzonen der Nationalparke und Biosphärenreservate ehemalige Truppenübungsplätze, Bergbaufolgelandschaften, Totalreservate der Wälder sowie aus der Nutzung fallende Grenzertragsstandorte in Betracht.

Der Prozessschutz ist damit eine von mehreren sinnvollen Optionen im Repertoire der Leitlinien und Ziele des Naturschutzes. Allerdings liegt kein nachvollziehbares Argument vor, ihm gegenüber dem Schutz der Kulturlandschaft oder dem Artenschutz eine höhere moralische Dignität zuzuerkennen. Er ist nicht die „Krone“ des Naturschutzes, sondern anderen Leitlinien ebenbürtig. Angesichts der bestehenden Akzeptanzdefizite des Prozessschutzes (Tz. 98 ff.) sollte dieses Ziel nicht um jeden Preis durchgesetzt werden.

37. Auf regionaler und lokaler Ebene kann es aufgrund der Pluralität der Leitlinien nicht nur einen anzustrebenden Idealzustand von Natur und Landschaft, sondern es kann unterschiedliche regionale und lokale Optima geben. Diese müssen in der lokalen Zielfindung (bzw. der regionalen Leitbildentwicklung) bestimmt und umgesetzt werden. Es ist jedoch unerlässlich, diese regionalen und lokalen Gestaltungsoptionen in ein umfassendes Konzept differenzierter Landnutzung zu integrieren (Abschnitt 6.5.3).

2.1.3 Fazit

38. Der Schutz von Natur und Landschaft entspricht nicht nur den Interessen und Weltanschauungen einzelner gesellschaftlicher Gruppen, sondern gründet vielmehr in wichtigen und berechtigten Ansprüchen weiter Bevölkerungskreise und zukünftiger Generationen. Die vielfältigen, einander ergänzenden Begründungen des Naturschutzes sollten Grundlage der Zielsetzungsdebatte sein und darüber hinaus stärker als bisher auch in Konfliktfällen bei der Entscheidung berücksichtigt werden. Das Spektrum der anthropozentrischen Argumente kann auch anspruchsvolle Ziele und ebenso gegebenenfalls die Einschränkung persönlicher Freiheiten durch Gesetze rechtfertigen. Da physiozentrische Argumente, die über den Sentientismus hinausgehen, derzeit weniger breit akzeptiert werden und auch von ihrer Begründung her anfechtbar sind, kommt ihnen bis auf weiteres nur der Status individualethischer Überzeugungen zu.

39. Werden die als triftig anerkannten Begründungsmuster in konkreten Naturschutzkonflikten vorgebracht, so erscheinen sie in der direkten Konfrontation mit den zumeist ökonomischen Gründen, die zugunsten einer naturverbrauchenden Maßnahme sprechen, häufig nicht als ausreichend, um den Eingriff zu verhindern. Die Begründungen und damit das Anliegen des Naturschutzes werden zwar allgemein anerkannt, aber häufig in der Abwägung hintangestellt. Besonders eudaimonistische Argumente erweisen sich in konkreten Konfliktfällen als schwach. Dies lässt sich durch den Umstand erklären, dass die betroffenen instrumentellen und eudaimonistischen Werte und die entsprechenden Naturgüter einschließlich des Landschaftsbildes durch einzelne Eingriffe häufig nur punktuell bzw. marginal zum Schlechteren hin verändert werden.

Solche Eingriffe, die in der Einzelbetrachtung als wenig folgenreich erscheinen, summieren sich jedoch in ihren Wirkungen auf, und zwar zeitlich wie räumlich (BICK und OBERMANN, 2000; PLACHTER et al., 2001). In der Folge kann trotz der Eingriffsregelung (nach BNatSchGNeuregG und BauGB) der Status quo hinsichtlich der Schutzgüter des Naturschutzgesetzes nicht aufrechterhalten werden und es entsteht auf längere Sicht ein Muster der Landnutzung, das durch eine hohe Siedlungsdichte (beispielsweise Suburbanisierung), intensive Nutzungsformen, eine damit einhergehende Nivellierung der Landschaft und – trotz einiger streng geschützter Gebiete – einen weiteren Verlust an biologischer Vielfalt gekennzeichnet ist.

Die vorgetragenen Begründungsmuster dienen dazu, die politischen und rechtlichen Prinzipien und die obersten Ziele des Naturschutzes zu legitimieren (Tz. 43 ff.). Dadurch wird sichergestellt, dass Naturschutz auf einer transparenten und weithin akzeptierten Grundlage stattfinden kann. Erst in zweiter Linie dienen sie zur Entscheidung konkreter Konflikte. Auf der regionalen und lokalen Ebene sollten zielbezogene Argumente daher an Bedeutung gewinnen.

2.2 Ziele und Zieldefizite

2.2.1 Bedeutung von Zielvorgaben und Qualitätsanforderungen

2.2.1.1 Aufgaben und Zweck von Zielvorgaben

40. Klare Zielvorgaben und rechtlich verbindliche Standards, die die allgemeinen Ziele und Grundsätze der Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder konkretisieren und für die Naturschutzpraxis handhabbar machen, sind eine unerlässliche Voraussetzung für einen wirksamen Naturschutz (vgl. SRU, 1998, Tz. 1 ff.). Sie sind außerdem zentraler Bestandteil einer modernen

Politikauffassung, die von möglichst konkret formulierten Zielen bei flexibler Handhabung des Instrumentenspektrums ausgeht und in den Industrieländern im Zusammenhang mit Konzepten einer Reform des öffentlichen Sektors (New Public Management) Verbreitung gefunden hat (JÄNICKE, 2001, S. 66, 72). Konkrete, gut begründete, handlungsrelevante Umweltziele und -standards auf den verschiedenen politischen Entscheidungsebenen

– schaffen transparente und verlässliche Rahmenbedingungen für das Handeln staatlicher und gesellschaftlicher Akteure und ermöglichen eine zielorientierte Kontrolle von Politik („management by objectives"). Zielverfehlungen bewirken einen Handlungsdruck hinsichtlich der Überprüfung von bestehenden Handlungskonzepten und der Umsetzung neuer, weitreichenderer Maßnahmen;

– erweitern den Zeithorizont der politischen Aufmerksamkeit über das tagespolitische Geschehen hinaus und tragen somit zur langfristigen Stabilisierung der politischen Agenda für Naturschutzthemen und -maßnahmen bei;

– erleichtern die Konsensbildung sowie die Begründung für Naturschutzmaßnahmen (SRU, 1998, Tz. 68). Auf der Grundlage von konkreten Zielvorgaben kann besser abgeschätzt werden, welche Instrumente und in welchem Ausmaß Haushaltsmittel zur Realisierung bereitgestellt werden müssen;

– erleichtern die Setzung von Prioritäten und fördern ein flexibles Vorgehen in der Naturschutzpraxis, da die Zielerreichung und nicht bestimmte Maßnahmen oder Auflagen im Vordergrund stehen. Der praktische Naturschutz kann dadurch auch seine Kooperationsspielräume gegenüber den Nutzern von Natur und Landschaft besser definieren. Prioritätensetzungen sind zudem Voraussetzung für einen effizienten Einsatz von Naturschutzmitteln;

– dienen dazu, die Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft in der Abwägung zu verbessern, denn klar formulierte oder gar verbindliche Ziele sind weniger leicht zu übersehen oder „wegzuwägen" als allgemeine Willensbekundungen.

41. Weder auf Bundes- noch auf Länderebene existieren derzeit ausreichend viele, konkrete Naturschutzziele, die den genannten Zwecken dienen und die Grundlage eines modernen zielorientierten Verwaltungshandelns darstellen könnten. Zwar versucht das Bundesamt für Naturschutz, Leitbilder insbesondere aus der Sicht des Arten- und Biotopschutzes für einzelne Naturräume zu erarbeiten (z. B. FINCK et al., 1997), diese erreichen jedoch keinesfalls den Status von bundespolitischen Zielen. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2002) enthält auch für den Naturschutz wichtige Zielsetzungen wie beispielsweise die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die Umkehrung der Rückgangstendenzen von Indikatorarten und die Steigerung des Flächenanteils des ökologischen Landbaus (s. Tz. 51 ff.). Diese Ziele betreffen bisher jedoch nur einen kleinen Ausschnitt der relevanten Probleme und sind nicht in ein umfassendes Zielkonzept integriert.

Die Erarbeitung eines übergreifenden Zielkonzepts des Naturschutzes auf Bundesebene ist daher eine wichtige Aufgabe. Dies sieht auch die OECD so, die in ihrem jüngsten Umweltprüfbericht ausdrücklich empfiehlt, „eine Reihe konkreter nationaler Ziele für den Naturschutz formell zu beschließen und auf der Ebene der Bundesländer konkrete Naturschutzpläne zu erarbeiten" (OECD, 2001b, S. 97). In diesem Zusammenhang sei auch die Erarbeitung einer nationalen Biodiversitätsstrategie für Deutschland voranzutreiben (OECD, 2001b, S. 101).

Im Folgenden sollen zunächst Anforderungen an die Zielvorgaben auf den einzelnen Politikebenen dargestellt werden (Abschn. 2.2.1.2). Die kursorische Wiedergabe des Standes der Zielentwicklung in Deutschland und der Bezug auf entsprechende Ziele der EU zeigen vor diesem Hintergrund Ansatzpunkte für ein Zielkonzept auf Bundesebene auf (Abschn. 2.2.2). Diese bilden die Basis für Vorschläge des Umweltrates zu konkreten Zielen sowie zu Indikatoren für die Erfolgskontrolle (Abschn. 2.2.3 und 2.2.4, hier Tabelle 2-6, Seite 41). Diese Empfehlungen sind als exemplarische Zielvorgaben aus naturschutzfachlicher Sicht zu verstehen. Sie wurden nicht unter Gesichtspunkten einer politischen Umsetzung – mit den dazugehörigen Kompromissprozessen – formuliert, sondern sollen in einem zweistufigen Prozess der wissenschaftlichen und politischen Zielbildung als eine Grundlage für die politische und öffentliche Diskussion dienen (s. dazu JÄNICKE, 2001, S. 70). Es ist besonders wichtig, in diesen Diskurs auch die Verursacherbereiche einzubeziehen und sie zu veranlassen, in Eigeninitiative Strategien zur Zielerreichung zu entwickeln (SRU, 2000). Diese Strategien sollten von übergeordneten Instanzen im Formulierungsprozess kritisch verfolgt und später auf ihre Umsetzung hin überprüft werden (JÄNICKE, 2001, S. 74).

2.2.1.2 Anforderungen an Zielvorgaben auf unterschiedlichen Politikebenen

Allgemeine Anforderungen

42. Zielformulierungen, die den oben genannten Zwecken genügen sollen, sollten gut begründet (s. Kapitel 2.1), im Sinne einer Zielpyramide hierarchisiert, zeitlich konkretisiert, gegebenenfalls regionalisiert oder flächenhaft spezifiziert, möglichst quantifiziert und gegebenenfalls verbindlich, insgesamt also operabel sein. Die Forderung nach einem hierarchisierten Zielsystem ist nicht in dem Sinne zu verstehen, dass hier ein klares „top down"-Verfahren der politischen Regulation favorisiert wird. In einem politischen System mit mehreren, sehr ausgeprägten und eigenständigen politischen Ebenen wie der Bundesrepublik sollte jedoch der vertikalen Koordination

der verschiedenen Ebenen – von der EU bis zur kommunalen Ebene – eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden (JÄNICKE, 2001, S. 75). In diesem Koordinationsprozess können konkrete Zielvorgaben und Erfolgskontrollen eine wichtige Rolle spielen. Selbstverständlich soll auf der nationalen Ebene kein vollständiges Zielsystem für die lokale Ebene vorgegeben werden. Nur wenige lokal direkt umsetzbare konkrete Mindestziele (wie z. B. die Erhaltung national bedeutender Biotoptypen) werden auf nationaler Ebene formuliert. Darüber hinaus sollte aber jede Entscheidungsebene auf gemeinsame übergeordnete Ziele (wie das Ziel einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis 2020) hinarbeiten. Im Prozess der Zielbildung sollte zudem das „bottom up"-Prinzip gestärkt werden, indem auf allen Ebenen eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit, der relevanten Interessengruppen und von Vertretern der unteren Planungsebenen stattfindet (s. auch SRU, 1998, Abschnitt 1.3.4 f.). Dadurch werden die Ziele hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit qualifiziert und die Basis der gesellschaftlichen Unterstützung verbreitert. Für die Akteure der Naturschutzpraxis ist darüber hinaus ein Zielsystem wichtig, das eine interne hierarchische Struktur aufweist und auf allen Ebenen ausgestaltet ist. Sie benötigen einen Rahmen, der es ermöglicht, die lokalen Ziele und Maßnahmen vor Ort zu begründen und mit Prioritäten zu versehen. Um beurteilen zu können, ob einer Tierart, einem Bodentyp oder einem Gewässer besondere Schutzanstrengungen zuteil werden sollen, sind Informationen darüber notwendig, ob der vor Ort festgestellte Bestand von regionaler oder gar überregionaler Bedeutung ist. Während planerische Gestaltungsfreiheiten und eine intensive lokale Beteiligung vor Ort zu Zielen lokaler Bedeutung möglich sind (z. B. zur Anlage von Feldgehölzen), kann lokal nicht grundsätzlich über die Weiterexistenz eines FFH-Gebietes entschieden werden. Diese Anforderungen müssen im Rahmen der Zielbildung allerdings nicht bei allen Naturschutzzielen und auf jeder politischen Ebene vollständig oder in gleichem Maße erfüllt werden.

Zielkategorien

43. Auf den obersten Ebenen eines kohärenten Zielkonzepts des Naturschutzes sind die Leitprinzipien einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung angesiedelt (s. SRU, 2002, Kapitel 1). Weitere Prinzipien werden in politischen Programmen, Richtlinien und Gesetzen auf den Politikebenen der EU und des Bundes formuliert. Solche Prinzipien fördern die Transparenz und Akzeptanz konkreter Naturschutzziele. Anerkannte Prinzipien fordern die Gewährleistung der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter (Bundesregierung, 2002, S. 7; § 1 BNatSchG n. F.), die Erhaltung der biologischen Vielfalt (Agenda 21; BMU, 1992, S. 124) und die Anpassung der Nutzungsintensität an die Voraussetzungen (Funktionen und Empfindlichkeiten) des Standortes (erstmals HABER, 1972 und 1971; SRU, 1987, Abschn. 2.1.8.4; s. auch SRU, 2002, Kapitel 1).

Die handlungsleitenden Prinzipien sind durch konkrete Ziele und Standards zu operationalisieren. Diese können sich sowohl auf eine angestrebte Umweltqualität als auch auf die Beeinflussung von Belastungsfaktoren wie etwa Emissionen oder bestimmte Landnutzungen beziehen. Abhängig vom Problemdruck, der Datenverfügbarkeit und der mit der Zielsetzung befassten Politikebene können solche Ziele mehr oder weniger stark flächenkonkret ausgebaut und mit Zeit- oder Mengenangaben (z. B. Standards in Form von Orientierungs- oder Grenzwerten) verbunden werden. Standards geben konkrete, quantifizierte oder zumindest nominal skalierbare Bewertungsmaßstäbe zur Bestimmung der Schutzwürdigkeit, der maximal zulässigen Belastung oder einer angestrebten Qualität an. Sie können demnach sowohl Ziele quantitativ ausdrücken (z. B. mindestens 10 % Flächenanteil für den Biotopverbund) als auch lediglich als Maßstab bei einer Messung fungieren (z. B. die Grenzsetzungen der Gewässergüteklassifizierung). Standards können rechtlich verbindlich (in Gesetzen oder Verordnungen fixiert) oder als fachliche Konventionen in der Regel unter Zugrundelegung von einseitig sektoralen Werten und Zielen gesetzt sein. In besonderem Maße dienen Standards der Festlegung klarer Schwellen und Grenzen für die Inanspruchnahme von Natur und Landschaft und damit der Erfolgsmessung. Ziele und Standards weisen also einen Überschneidungsbereich im Fall derjenigen Standards auf, die allgemeiner formulierte Ziele konkretisieren. Wenn im Folgenden von Standards die Rede ist, wird vor allem auf diese Art von Standards Bezug genommen.

Das skizzierte Modell der Zielkategorien ist bewusst einfach gehalten und verzichtet zugunsten einer leichten Verständlichkeit der folgenden Ausführungen auf begriffliche Subtilitäten in der Unterscheidung verschiedener Zieltypen und -hierarchien (SRU, 1998, Kapitel 1.1, Tz. 1-12; SRU, 1996a, Tz. 913; vgl. auch FÜRST und KIEMSTEDT, 1990, S. 11; HAIN, 2000; UBA, 2000). Diese spielen dessen ungeachtet eine wichtige Rolle in einer systematischen planerischen Arbeit. Mit Blick auf die Zweckerfordernisse politischen Handelns hält der Umweltrat aber die hier gewählte einfache Gliederung für geeigneter. Sie ermöglicht auch eine verständlichere Außenkommunikation von Naturschutzbelangen. Der verwendete Zielbegriff schließt komplexe Zielstrukturen aus Ober- und Unterzielen sowie die Unterscheidung zwischen Umweltqualitäts- und Umwelthandlungszielen mit ein. Der häufig im Zusammenhang mit Zielen und Grundsätzen verwendete Leitbildbegriff (SRU, 1998) wird aufgrund seiner besonders uneinheitlichen Verwendung und der damit verbundenen fachlichen Missverständnisse vermieden.

Indikatoren

44. Eine Überprüfung der Zielerreichung ist häufig nicht durch direkte Messung möglich. Für die Dokumentation von nicht, schwierig oder nur aufwendig messbaren Sachverhalten werden deshalb Indikatoren herangezogen, die den Stand der Zielerreichung indirekt abbilden sollen. Die Gewässerbelastung kann beispielsweise mithilfe bestimmter Indikatororganismen „gemessen"

werden. Indikatoren werden im Zusammenhang mit Umweltzielen insbesondere von der OECD zur Messung des Zustandes und der Entwicklung der Umwelt in den Mitgliedsländern verwendet. Dabei werden Belastungs- („pressure“), Zustands- („state“ bzw. „conditions“) und Maßnahmen- („response“) Indikatoren unterschieden (OECD, 2001a). Indikatoren verleiten allerdings offenbar dazu, sie in Ziele zu verwandeln. Ein Beispiel dafür ist die Beschränkung des Biodiversitätszieles der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auf die Bestandsverbesserung von nur elf in dieser geringen Zahl naturschutzfachlich problematischen Indikatorarten anstelle der Formulierung eines Zieles, das sich auf die gesamte Biodiversität bezieht. Durch die Aufwertung der Indikatoren zu Zielen gewinnen sie eine Bedeutung, die ihnen als Messgrößen nicht zukommt. Auch der Fall, dass Ziele, die den politischen Willen zur Erreichung eines bestimmten Niveaus der Umwelterhaltung verdeutlichen, als Indikatoren bezeichnet werden, trägt zur Verwirrung bei. Eine Konzentration auf Indikatoren, die zwangsläufig nur eine unvollständige Abbildung der Situation leisten können (s. Tz. 53 f.), darf auch nicht dazu führen, dass eine umfangreiche Umweltbeobachtung an der Basis, die allein die notwendigen Informationen zu einer umfassenden Einschätzung der tatsächlichen Umweltentwicklung liefern kann, vernachlässigt wird (Abschnitt 5.2.8).

Anforderungen an Ziele auf der Bundesebene

45. Zweck eines Naturschutzzielkonzepts auf Bundesebene sollte es sein, die Naturschutzbelange von nationaler und internationaler Bedeutung handlungsbezogen zu konkretisieren. Damit entsteht ein Orientierungsrahmen handlungsleitender Zielvorgaben (Mindestziele) für die Integration von Naturschutzbelangen in andere naturschutzrelevante Politiken und Planungen auf Bundesebene (z. B. Projekte und Pläne der Verkehrsentwicklung) wie auch für die Europäische Raumordnungskonzeption. Ein solcher Orientierungsrahmen des Bundes würde den Ländern die über Ländergrenzen hinweg abgestimmte Bewertung der Situation von Natur und Landschaft und die Erarbeitung von perspektivischen Zielen für deren Verbesserung erleichtern. Ebenso würden Standards für eine einheitliche Handhabung ihrer natur- und landschaftspflegerischen Pflichtaufgaben, wie z. B. der Eingriffsregelung, vorgegeben. Dies betrifft z. B. Orientierungswerte zu Flächengrößen und -anteilen unzerschnittener Räume. Durch bundesweite Zielvorgaben kann einem „Ökodumping“ im Rahmen der Standortkonkurrenz der Länder entgegengewirkt werden. Auch für Förderaktivitäten des Bundes in gesamtstaatlich repräsentativen Räumen (derzeit 28 Großschutzvorhaben einschließlich der Gebiete nach dem Gewässerrandstreifenprogramm; s. SCHERFOSE, 2001; SCHERFOSE et al., 1998), im Bereich der Entwicklungs- und Erprobungs-Vorhaben oder der Förderung durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt wird ein entsprechender fachlicher Orientierungsrahmen benötigt. Ein Orientierungsrahmen insbesondere über besondere nationale Schutzbedarfe ist schließlich auch zur Umsetzung der FFH-Richtlinie erforderlich. Deutschland, das einen erheblichen Teil der Verantwortung für die laut FFH-Richtlinie europaweit schutzwürdigen Arten und Biotope der atlantischen und kontinentalen Region trägt (s. EEA, 1999, Fig. 3.11.6), kann dieser Verantwortung nicht gerecht werden, wenn auf Bundesebene nicht einmal die grundlegenden Informationen über Arten- und Biotopbestände vorliegen.

Zur Erfüllung der genannten Zwecke sollten die Ziele sowohl räumlich als auch zeitlich spezifiziert und durch rechtliche Standards ergänzt sein (s. Tabelle 2-1). Räumlicher Konkretisierungsbedarf auf Bundesebene besteht in Bezug auf Ökosysteme mit bundesweiter bzw. europäischer Bedeutung wie das Wattenmeer, die alpinen Ökosysteme, Hochmoore und Buchenwälder. So sollte die Darstellung von geeigneten Räumen für einen Buchenwaldnationalpark Bestandteil eines Bundeszielkonzeptes sein. Um eine hohe Verbindlichkeit und einen weitgehenden Konkretisierungsgrad des Zielkonzeptes zu gewährleisten, sollte der Bund seine Rahmenkompetenz im Naturschutz in enger Zusammenarbeit mit den Ländern voll ausschöpfen. Die Erarbeitung eines solchen Zielkonzepts sollte in die Entwicklung einer nationalen Naturschutzstrategie eingebettet werden, die zugleich die Nachhaltigkeitsstrategie auf Bundesebene ergänzt und hinsichtlich naturschutzrelevanter Ziele präzisiert. Eine solche Naturschutzstrategie wäre auch ein adäquates Instrument zur Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie; sie ginge aber über den Gesichtspunkt der Biodiversität hinaus und sollte auch andere Naturgüter und Landschaftsfunktionen einbeziehen.

Anforderungen an Ziele auf den unteren Politikebenen

46. Flächenspezifische Ziele müssen an Zahl und Dichte auf den unteren Politikebenen tendenziell zunehmen, da die Naturgüter und ihre Empfindlichkeit gegenüber Nutzungen sehr unterschiedlich im Raum verteilt sind. Die ortspezifischen Zielformulierungen des Naturschutzes sowie die daraus abgeleiteten Erfordernisse und Maßnahmen (vgl. § 14 BNatSchG n. F.) stellen die Voraussetzung dafür dar, dass ein nach dem Handlungsbedarf aus Naturschutzsicht differenziertes Landnutzungsmuster (HABER, 1972 und 1971) entwickelt werden kann.

Regionale oder lokale quantitative Zielvorgaben sollten solche raumkonkreten Ziele begleiten. Die Verbindung der Ziele mit Prioritäten und die Formulierung von Etappenzielen erleichtert darüber hinaus die Umsetzung in Teilschritten. Die beschriebene Konkretisierung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzgesetzes auf der Landes-, Regionen- und Gemeindeebene sollte durch die Landschaftsplanung vorgenommen werden.

47. Tabelle 2-1 fasst die hierarchischen Zielvorgaben auf den verschiedenen politischen Entscheidungsebenen zusammen.

Tabelle 2-1

Zielvorgaben auf den einzelnen Ebenen der Naturschutzpolitik

Politikebene	Zielkategorie, Instrumente und ihre Inhalte
internationale Staatengemeinschaft	**Leitprinzipien** z. B. in der Agenda 21 **Standards** z. B. Arten des Washingtoner Artenschutzabkommens
EU	**Leitprinzipien** in Vereinbarungen, Konventionen, Programmen: z. B. Nachhaltigkeitsstrategie, EU-Biodiversitätsstrategie **Quantitative und zeitlich konkretisierte Vorgaben sowie rechtliche Standards** für Sachverhalte von **europäischer Bedeutung** in Strategien, Richtlinien: z. B. FFH-RL mit den Anhängen zu Biotoptypen und Arten
Bund	**Leitprinzipien** meist in Programmen und Strategien: z. B. Nachhaltigkeitsstrategie **quantifizierte Ziele und Zeitvorgaben sowie rechtliche Standards** in Programmen, BNatSchG und anderen Umweltgesetzen; Umweltstandards wie Biotopverbund auf 10 % der Fläche, nach BNatSchG gesetzlich geschützte Biotope, Grundsätze der guten fachlichen Praxis; Vorgabe von Bewertungsmaßstäben zur Vereinheitlichung des Vorgehens in den Bundesländern, z. B. Werteinstufungen für Biotoptypen aus der nationalen Perspektive **räumliche Konkretisierung** durch Darstellung von national bedeutenden Vorrangräumen des Naturschutzes und der Landschaftspflege
Länder	**quantifizierte Ziele und Zeitvorgaben sowie rechtliche Standards** in Naturschutz- und anderen Umweltgesetzen der Länder, untergesetzlichen Regelungen wie z. B. Verordnungen, Landschaftsprogrammen und anderen sektoralen Fachprogrammen. Die Landschaftsprogramme der Länder können z. B. darstellen: länderspezifische Biotopflächenanteile, landesweit gefährdete Geotope, quantitative Vorgaben für den Schutz landesweit knapper Güter (Böden ab bestimmter Bodenwertzahl, Grundwasservorkommen ab einem bestimmtem Dargebot) **räumliche Darstellungen** in Landschaftsprogrammen und Landesraumordnungsplänen
Zielrahmen, Mindestziele, Bewertungsstandards für die weitere raumspezifische Zielbestimmung auf regionaler und lokaler Ebene 🡻	
Regionen und Kommunen	**Flächenspezifische, zeitlich konkretisierte und hierarchisierte Zielkonzepte** (in Regionalplan, kommunalem Umweltprogramm, Landschaftsplanung, Bauleitplanung), z. B. Vorranggebiete für unterschiedliche Schutzgüter/Landschaftsfunktionen wie Erholung, Boden- und Biotopschutz; gegebenenfalls **regionale und kommunale Standards** z. B. zur Erhöhung des regionsspezifischen Biotopanteils
	SRU/SG 2002/Tab. 2-1

Das beschriebene Zielgerüst sollte auf den verschiedenen politischen Ebenen bei projektbezogenen Entscheidungen zur Verfügung stehen und eine Basis für Umweltverträglichkeitsprüfungen bilden. Die Zielvorgaben beziehen sich auf alle relevanten Wirkungsstufen des Naturschutzes wie Prävention, Sanierung von Beeinträchtigungen, Kompensation sowie Pflege und Entwicklung unter Berücksichtigung des effizienten Einsatzes

von Mitteln. Sie wenden sich nicht nur an die Naturschutzverwaltung und Interessenvertreter des Naturschutzes, die z. B. durch Schutzgebietsausweisungen, Biotoppflege oder Vertragsnaturschutz eine Umsetzung von Naturschutzanliegen ermöglichen, sondern auch an andere Akteure wie die Agrar- und Forstverwaltung, die verpflichtet sind, bei ihren Vorhaben die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen (§§ 6 Abs. 2 und 3 BNatSchG n. F.), und an einzelne Landnutzer (s. § 5 BNatSchG n. F.; vgl. auch Abschn. 5.2.7).

2.2.2 Stand der Zielvorgaben im Naturschutz

48. Die folgende Darstellung setzt einen Schwerpunkt im Bereich des Arten- und Biotopschutzes und beschränkt sich hinsichtlich der rechtlichen Zielvorgaben auf das Naturschutzrecht. Auch in anderen Rechtsbereichen gibt es inzwischen jedoch verstärkt Ansätze, die Biodiversität als Schutzgut mit einzubeziehen.

2.2.2.1 Stand der Zielvorgaben und Indikatoren auf internationaler Ebene

49. Auf europäischer Ebene geben die Umweltaktionsprogramme, die EU-Nachhaltigkeitsstrategie, die Agenda 2000, die „European Spatial Development Perspective“ und vor allem die EU-Biodiversitätsstrategie und die ihr nachgeordneten Aktionspläne naturschutzrelevante Leitprinzipien und teilweise sogar Standards vor (zum Stand der Zielentwicklung auf europäischer Ebene s. SRU, 2002, Tz. 242 ff.). Auf internationaler Ebene sind hier vor allem die Agenda 21, das „UN-Rahmenübereinkommen zum Erhalt der biologischen Vielfalt“ (Biodiversitätskonvention) und das Protokoll über die biologische Sicherheit (Cartagena-Protokoll) zu nennen.

Mittlerweile hat sich der Ansatz durchgesetzt, mithilfe von Indikatoren die Entwicklung der Umweltqualität und die Erfolge bei der Umsetzung internationaler Abkommen zu messen. Sowohl die OECD (2001b, S. 30 ff.) und die Kommission für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (CSD) als auch die Europäische Kommission und die Europäische Umweltagentur haben inzwischen entsprechende Indikatorensysteme entwickelt. Die Umweltberichte der Europäischen Umweltagentur verwenden eine Vielzahl von Indikatoren, die Bewertungen in einigen Themenfeldern erlauben (EEA, 2001 und 1999). Aus Naturschutzsicht besonders relevant ist der jüngste Bericht der EEA (2001), „Environmental Signals“, der eine Verknüpfung der Einflüsse wirtschaftlicher Sektoren mit der Umweltsituation anstrebt. Auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags wird derzeit darüber hinaus durch den Fachministerrat Landwirtschaft ein Set von Agrar-Umweltindikatoren entwickelt, mit dessen Hilfe der Erfolg der Integration von Umweltzielen in die Agrarpolitik gemessen werden soll (Europäische Kommission, 2000, S. 22 f.).

Eine durchgehende Systematik der Indikatorensysteme fehlt aber bislang noch, da mehrere Ordnungssysteme konkurrieren und diese in der Regel zusätzlich nach Politikbereichen, die weder Verursachereinflüsse noch Umweltqualitäten eindeutig kennzeichnen, gegliedert werden. Dadurch ergeben sich zwangsläufig Überschneidungen in den abgebildeten Aussagen (s. ZIESCHANK, 2001, S. 21 f.). Während der Bereich der ressourcen- und emissionsbezogenen Umweltindikatoren bereits verhältnismäßig gut abgedeckt ist, bestehen nach wie vor gravierende Lücken bei der Erfassung des Zustandes von Natur und Landschaft und der Qualität sowie der Beeinträchtigung der Naturgüter und -funktionen. Zwar liegen häufig Daten für die Wasser- und Luftqualität vor, deren Relevanz für Arten und Lebensgemeinschaften wird jedoch nur unzureichend dargestellt (ZIESCHANK, 2001, S. 22). Die Beobachtung von Ökosystemen und der in ihnen ablaufenden Prozesse mittels Indikatoren befindet sich auch methodisch erst im Entwicklungsstadium (Statistisches Bundesamt, 2002).

2.2.2.2 Stand der Zielvorgaben und Indikatoren in Deutschland

50. Die Ebene der Leitprinzipien ist auf Bundesebene mit dem Artikel 20a GG, dem Naturschutzgesetz und verschiedenen anderen Umweltgesetzen zufriedenstellend vertreten. Dagegen fehlen vor allem räumlich und zeitlich konkretisierte Qualitätsziele für national bedeutsame Naturschutzbelange sowie quantitative Zielvorgaben und Indikatoren, die eine Bewertung des Standes der Zielerreichung ermöglichen. Generell bestehen noch immer erhebliche Defizite bei der Standardsetzung in solchen Bereichen, in denen keine unmittelbaren gesundheitlichen oder ökonomischen Auswirkungen sichtbar werden, so z. B. bei nicht stofflichen Beeinträchtigungen des Bodens (Verdichtung, Erosion) und insbesondere beim Verschwinden von Arten und Biotoptypen.

Im Folgenden wird der Sachstand zunächst auf der programmatischen und dann auf der gesetzlichen Ebene dargestellt.

2.2.2.2.1 Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung

51. Die im April 2002 vorgelegte deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2002) stellt für die Zielfindung im Umweltbereich insgesamt eine erhebliche Verbesserung dar. Die Strategie enthält eine Reihe von quantifizierten und mit Zeithorizonten versehenen Zielen, die sich vor allem auf die Reduzierung von Umweltbelastungen („pressure“) beziehen. Tabelle 2-2 gibt die Ziele wieder, die für den Naturschutz von Bedeutung sind.

Tabelle 2-2

Naturschutzrelevante Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Ziel*	Zielbezug	Relevanz für den Naturschutz
Reduzierung der Emissionen der sechs im Kyoto-Protokoll genannten Treibhausgase bis 2010 um 21 % gegenüber 1990 Reduktion der CO_2-Emissionen bis 2005 gegenüber 1990 um 25 % Erhaltung, Modernisierung und Ausbau der Kraft-Wärme-Koppelung mit dem Ziel der zusätzlichen Minderung der CO_2-Emissionen um 10 Mio. t bis 2005 und 23 Mio. t. bis 2010 (Basisjahr 1998), mindestens aber 20 Mio. t Energieeinsparung und Erhöhung der Energieeffizienz in Haushalten, Verkehr, Industrie und Energiewirtschaft entsprechend dem Maßnahmenkatalog des Nationalen Klimaschutzprogramms vom 18. Oktober 2000	Belastung	Zielsetzung geht in die richtige Richtung, ist aber nicht ausreichend: klimabedingte Veränderungen an den Naturgütern sind zu befürchten (Populationsverschiebungen, Bodenveränderungen wie Zunahme der Erosion durch erhöhte Niederschläge etc.); es fehlt ein mittelfristiges Reduktionsziel bis zum Jahr 2020
Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch bis 2010 gegenüber 2000 auf 4,2 % und am Stromverbrauch auf 12,5 % Erneuerbare Energien sollen bis zur Mitte des Jahrhunderts rund die Hälfte des Energieverbrauchs abdecken	Belastung	Aussagen zur Relevanz sind schwierig wegen ggf. ambivalenter Auswirkungen: einerseits Reduzierung der Gefahr klimabedingter Veränderungen und ihrer Auswirkungen auf Naturgüter, andererseits ggf. neue Belastungen für Tierwelt und Landschaftsbild durch den Ausbau der Windenergie, ferner durch die Erhöhung des Anteils nachwachsender Rohstoffe und den Ausbau von (Klein-)Wasserkraftwerken
Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf max. 30 ha pro Tag bis 2020	Belastung	Zielsetzung ist von hoher Relevanz: Erhebliche Konsequenzen für die Verhinderung weiterer Zerstörung und Zerschneidung von Biotopen und Erholungsräumen
Erhalt und Entwicklung der Populationen und Lebensräume von zehn Vogelarten und einer Säugetierart in stabilem Zustand auf hohem Niveau	Umweltqualität	Positiver Ansatz, jedoch Gefahr der Konzentration von Maßnahmen auf die zu geringe Zahl von Indikatorarten
Rückgang der Transportintensität um 5 % im Güterverkehr bzw. um 20 % im Personenverkehr bis 2020 bezogen auf 1999 Verdopplung der Güterverkehrsleistung der Schiene bis 2015 gegenüber 1997 (entspricht einem Anteil von 24,3 % an der gesamten Verkehrsleistung) Steigerung der Verkehrsleistung der Binnenschifffahrt bis 2015 gegenüber 1997 um 40 % (entspricht einem Anteil von 14,1 % an der gesamten Verkehrsleistung) Erhöhung des Anteils des ÖPNV an der gesamten Verkehrsleistung Minderung der verkehrsbezogenen CO_2-Emissionen um 15 bis 20 Mio. t bis 2005 und weitere Reduzierung verkehrsbedingter Schadstoffe und Klimagase Senkung der NO_x-Emissionen des Verkehrs bis 2010 gegenüber 1990 um über 57 % und der NMVC-Emissionen bis 2010 gegenüber 1990 um über 88 %	Belastung	Zielsetzung geht in die richtige Richtung, ist aber zu moderat; außerdem werden überholte raumordnerische Grundsätze einer „gleichwertigen Erschließung aller Teilräume des Landes“ verfolgt

noch Tabelle 2-2

Ziel*	Zielbezug	Relevanz für den Naturschutz
Steigerung des Flächenanteils des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf 20 % bis 2010 Verringerung des Stickstoffüberschusses in der Gesamtbilanz bis 2010 auf 80 kg pro ha	Belastung	Zielsetzung geht in die richtige Richtung: generelle Abnahme von Belastungen der Naturgüter durch Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger auf ökologisch bewirtschafteten Flächen, weitere Abnahme der Belastung durch Begrenzung des Stickstoffüberschusses; die angestrebte Reduzierung wird in empfindlichen Räumen aber keineswegs ausreichen
Reduzierung der Belastung mit wichtigen Luftschadstoffen (SO_2, NO_x, VOC und NH_3) um 70 % bis 2010 gegenüber 1990	Belastung	Zielsetzung ist von erheblicher Relevanz, da der Eintrag von Nährstoffen über den Luftpfad z. B. ein erhebliches Hindernis für den Erhalt oligotropher Ökosysteme darstellt
Gute Gewässerqualität in allen Gewässern bis 2015 (EG-WRRL) (Gewässergütestufe II in allen Fließgewässern)	Umwelt-qualität	Zielsetzung ist von hoher Relevanz mit Blick auf die Verbesserung des Zustandes kritisch belasteter Gewässer; es fehlt aber ein Ziel zur vordringlichen Erhaltung und Entwicklung von Gewässern sehr guter Qualität
		SRU/SG 2002/Tab. 2-2, nach Bundesregierung, 2002

* In der Nachhaltigkeitsstrategie werden die in der Tabelle aufgeführten Unterziele als Indikatoren bezeichnet.

Eine konsequente Verfolgung dieser Ziele ließe erhebliche Fortschritte auch für den Naturschutz erwarten. Da sich fast alle Ziele nur auf die Reduzierung von Belastungen beziehen, ist nicht erkennbar, ob diese Reduktionen ausreichend sind, um Qualitätsziele zu erreichen. Der Verhinderung langfristiger Akkumulationen von Schadstoffen wird so nicht Rechnung getragen.

Einige der in der Nachhaltigkeitsstrategie aufgeführten Indikatoren, die sachlich eher als Ziele zu verstehen sind, sind für den Naturschutz von besonderer Bedeutung; sie sollen hier deshalb als Ziele verstanden und ausführlicher kommentiert werden.

52. Das Ziel einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 ist uneingeschränkt zu unterstützen. Es sollte allerdings berücksichtigt werden, dass die in der Nachhaltigkeitsstrategie skizzierten Vorstellungen zur Umsetzung dieses Ziels unzureichend sind. Mit dem vorgeschlagenen Instrumentarium, vor allem der Landes- und Bauleitplanung (Bundesregierung, 2002, S. 81), ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, die Flächeninanspruchnahme abzuschwächen, da gegenläufige ökonomische Tendenzen eine Steuerung erschwerten. In diesem Zusammenhang sollte deshalb ein System handelbarer Flächenausweisungsrechte eingeführt werden (Näheres s. Tz. 168 ff.).

53. Die Stabilisierung der Populationen ausgewählter Indikatorarten und der von ihnen repräsentierten Lebensräume auf hohem Niveau ist das einzige direkt auf den Arten- und Biotopschutz bezogene Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Indikatorarten ermöglichen Rückschlüsse auf die Qualität der von ihnen genutzten Lebensräume oder die Populationen und die Lebensfähigkeit anderer dort vorkommender Arten. Der Schutz einer Indikatorart bedeutet also gleichzeitig den Schutz einer Vielzahl weiterer Arten und Lebensräume.

Eine Abbildung der Entwicklung der gesamten biologischen Vielfalt Deutschlands kann mit den elf derzeit in den Artenindex der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2002, S. 101 f.) aufgenommenen Arten (s. Tabelle 2-3, Spalte 1), die offenbar aufgrund der guten Dokumentation der Bestandssituation und -entwicklung ausgewählt wurden, jedoch nicht gelingen. Der derzeitige Artenindex bildet nur ein schmales Spektrum der biologischen Vielfalt Deutschlands und der relevanten Lebensraumqualitäten ab. Die aufgenommenen Arten decken mit ihren charakteristischen Lebensräumen nur einen relativ kleinen Anteil der Bundesfläche, vor allem Küsten- und Feuchtgebiete Nord- und Ostdeutschlands, ab. Nur zwei Arten, Rotmilan und Schwarzstorch, sind in nennenswerten Beständen in ganz Deutschland verbreitet. Insbesondere Acker- und Grünlandlebensräume, Wälder trockener Standorte und urbane Landschaften werden durch die ausgewählten Arten nur unzureichend bzw. nicht erfasst (s. Tabelle 2-3, Spalte 2; vgl. z. B. auch HÖTKER et al., 2000, S. 337).

Tabelle 2-3

Überblick über die Indikatorarten der Nachhaltigkeitsstrategie, ihre Bestandsentwicklung und die durch sie charakterisierten Lebensräume

Indikatorart	Lebensraum in Deutschland	Bestandsentwicklung und ihre Ursachen in Deutschland
Seeregenpfeifer	Primärdünen und Sandstrände	Seit Ende des 19. Jh. langfristig negative Entwicklung aufgrund von Biotopveränderungen und menschlicher Nutzung; positiver Trend seit 1987 fast allein durch positive Entwicklung in einem Brutgebiet; Wattenmeer international wichtiger Mauserplatz; wichtigste Gefährdungsursache ist intensive touristische Nutzung der Lebensräume
Zwergseeschwalbe	Primärdünen und Sandstrände, ursprünglich auch an Flüssen im Binnenland	In der Vergangenheit starke Bestandsverluste durch Zerstörung des Lebensraums, im Binnenland inzwischen ausgestorben; durch starke Schutzbemühungen an der Nordseeküste seit Anfang der 1990er-Jahre Bestandssteigerung
Alpenstrandläufer	Niederungsgebiete, darunter auch Salzwiesen im Küstengebiet	Im Binnenland als Brutvogel praktisch ausgestorben; an der Küste nur noch wenige, rückläufige Vorkommen aufgrund der Zerstörung des Lebensraums
Seeadler	größere nährstoffreiche, fisch- und vogelreiche Binnen- und Küstengewässer des Tieflandes in Verbindung mit großen ungestörten Altholzbeständen	Erhebliche Bestandseinbußen und Arealverluste durch direkte Verfolgung bis Anfang des 20. Jh. und später durch Belastung mit Umweltgiften, v. a. DDT; insbesondere seit 1990 starke Bestandszunahme aufgrund intensiver Schutzmaßnahmen und Verbesserung der Nahrungssituation durch Eutrophierung der Gewässer; Hauptgefährdungsursache ist heute intensive touristische Nutzung der Lebensräume, z. B. im Seengebiet Mecklenburg-Vorpommerns
Schreiadler	ausgedehnte, naturnahe Feuchtwälder in Nordostdeutschland	Aufgrund menschlicher Verfolgung im 19. Jh. stark zurückgegangen bzw. regional ausgestorben, nach 1945 Zunahme und seit 1970 zwar stark schwankender, jedoch stabiler Bestand; Hauptgefährdungsursache ist die Jagd in den Durchzugsgebieten, v. a. in Syrien und Libanon, weitere Gefährdungsursachen: Verlust von Lebensräumen in den Brutgebieten wie z. B. Verlust von Horstbäumen und kurzrasigen Waldwiesen sowie Störungen an den Brutplätzen
Schwarzstorch	ausgeprägter Waldvogel, charakteristisch für ungestörte, naturnahe Laub- und Mischwälder mit Feuchtgebieten und fischreichen Gewässern	Nach erheblichen Bestandsrückgängen ab Mitte des 19. Jh. in den letzten Jahrzehnten Bestandszunahme insbesondere seit Mitte der 1980er-Jahre; Ursache des Rückgangs war insbesondere die Jagd sowie die intensivierte Wald- und Landwirtschaft, Gründe der heutigen Bestandszunahme sind nachlassende Verfolgung und Horstschutz sowie Verbesserung der Lebensraumsituation. Die Zerschneidung großer Waldlandschaften und die direkte Störung an den Brutplätzen stellen heute die Hauptgefährdungsursachen dar
Weißstorch	Kulturfolger in Offenlandbiotopen mit nicht zu hoher Vegetation, bevorzugt dabei an Niederungen mit Feuchtwiesen und Gewässern	Starke Bestandsrückgänge seit Mitte des 19. Jh.; in den letzten Jahren jedoch wieder Bestandszunahme aufgrund verbesserter Bedingungen in den Brutgebieten und umfangreichen Aufzucht- und Auswilderungsprogrammen und Zuwanderung aus östlich bzw. südwestlich benachbarten Ländern
Rotmilan	Offene, reich gegliederte Landschaften mit eingestreuten altholzreichen Wäldern zur Horstanlage	Nach erheblichem Bestandsrückgang seit Mitte des 19. Jh. und Wiederausbreitung seit Mitte der 1980er-Jahre Zunahmen in Ostdeutschland oder stabiles hohes Niveau in Westdeutschland; in den letzten Jahren sind regional starke Rückgänge zu beobachten, z. B. in der Magdeburger Börde und in stadtnahen Bereichen, insbesondere aufgrund von Lebensraumverlust und Verlust der Nahrungsgrundlage, insbesondere durch Abdichtung der Oberflächen von Mülldeponien

noch Tabelle 2-3

Indikatorart	Lebensraum in Deutschland	Bestandsentwicklung und ihre Ursachen in Deutschland
Bläss- und Saatgans	Rastvögel in Deutschland; Schlafplätze auf Salzgrünland an der Küste, größeren Binnengewässern, Überschwemmungsflächen der Flussniederungen, Marschen; Rast- und Nahrungsflächen auch auf Grünland- und Ackerflächen	Mitte des 19. Jh. bis 1960er-Jahre: Abnahme der Rastvogelbestände in Deutschland; seitdem zunehmende Bedeutung der Durchzugs- und Überwinterungsgebiete in Deutschland für einen Großteil des westeuropäischen Bestandes; Ursache für die Bestandsrückgänge: Lebensraumverluste durch Melioration, Flächeninanspruchnahme und Intensivierung der Landwirtschaft, Ursachen für die Wiederzunahme: innereuropäische Verlagerung von Überwinterungsschwerpunkten
Seehund	Küstenmeer der Nord- und Ostsee, Wattenmeer und Sandbänke, insbesondere in Nähe von Flussmündungen	Bestände sind aufgrund der Jagd bis Anfang der 1970er-Jahre stark zurückgegangen, seit Einstellung der Bejagung in den 1970er-Jahren ständiger Wiederanstieg der Bestände mit einem dramatischen Einbruch aufgrund einer Seuche 1988, verursacht durch eine Schwächung des Immunsystems durch Schadstoffbelastung und den Ausbruch einer Vireninfektion
		SRU/SG 2002/Tab. 2-3

Datenquellen: BAUER und BERTHOLD, 1997; BEZZEL, 1985; Bundesregierung 2002, S. 102 f.; CORBET und OVENDEN, 1987; FLADE, 1994; FLORE, 1997; HEERS, 1999; MOOIJ, 2000

Bei den meisten ausgewählten Arten ist die Indikatorfunktion eingeschränkt. Gut geeignete Indikatorarten sind der Schwarzstorch und der Rotmilan (s. Tabelle 2-3). Wenig bis gar nicht geeignet als Indikatorarten sind hingegen alle anderen Arten, deren Populationsgrößen kaum Rückschlüsse auf die Qualität der von ihnen genutzten Lebensräume oder das Vorkommen und die Lebensfähigkeit anderer Pflanzen- oder Tierarten zulassen. Andere Faktoren (s. Tabelle 2-3, Spalte 3), wie direkte Schutzmaßnahmen für Seeregenpfeifer und Zwergseeschwalbe, Auswilderungs- und Schutzmaßnahmen beim Weißstorch, das Profitieren von der allgemeinen Eutrophierung der Landschaft beim Seeadler und Weißstorch, negative Einflüsse während des Vogelzuges beim Schreiadler, Einflüsse in den Brutgebieten bei der Rastvogelart Alpenstrandläufer, die Verlagerung der Überwinterungsgebiete innerhalb Europas bei Saat- und Blässgans oder das Jagdverbot beim Seehund, spielen für die Populationsentwicklung der jeweiligen Indikatorart eine wesentlich wichtigere Rolle als eine Veränderung ihrer Lebensräume in Deutschland, die auch für viele andere gefährdete Arten Auswirkungen hätte. Die Indikatorfunktion der meisten im Artenindex aufgeführten Arten ist daher beschränkt. Alle Arten sind aber zugleich bedeutsame Zielarten des Naturschutzes. Ihre Seltenheit und Gefährdung ist so hoch, dass eine Beobachtung der weiteren Bestandsentwicklung dieser Arten unabhängig von ihrer Indikatorfunktion von großer Wichtigkeit ist. Der Schreiadler, dessen Brutareal sich auf Europa beschränkt und der in Deutschland nach der deutschen Roten Liste stark gefährdet ist, tritt im Hinblick auf eine weltweite Gefährdung besonders hervor (vgl. FLADE, 1999; WITT et al., 1998).

Darüber hinaus ist grundsätzlich anzumerken, dass zehn Vogelarten und eine Säugetierart keinesfalls zwangsläufig die Entwicklung gefährdeter Pflanzenarten oder -gesellschaften oder anderer Tiergruppen abbilden (s. dazu u. a. KRIEGBAUM, 1999). Ein für einige Vogelarten positives, reiches Nahrungsangebot aufgrund von zunehmender Eutrophierung der Landschaft, wie z. B. für den Seeadler oder die Saat- und Blässgans, ist für viele empfindliche Pflanzenarten wie die Seekanne, aber auch andere Vogelarten wie den Raubwürger und Wendehals ein Gefährdungsfaktor (vgl. u. a. HÖTKER et al., 2000, S. 337).

54. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Artenindex der Nachhaltigkeitsstrategie mit den derzeit ausgewählten Arten die angestrebte repräsentative Abbildung der Biodiversitätsentwicklung und der Veränderung der wichtigen Lebensraumtypen in Deutschland nicht leisten kann. Die in der Nachhaltigkeitsstrategie angekündigte Erweiterung der Indikatorarten sollte sich nicht nur auf wenige zusätzliche Arten beziehen, sondern deutlich erhöht werden, um ein aussagekräftigeres Bild zu liefern. Dies war bereits beim Ansatz zur Entwicklung eines „100-Arten-Korbes“ (BÜRGER und DRÖSCHMEISTER, 2001, S. 52; SCHLUMPRECHT et al., 2000) vorgesehen. Insbesondere sollten als Indikatorarten weniger stark gefährdete Arten, wie z. B. das Rebhuhn, und weiter verbreitete Arten, wie z. B. die Goldammer, berücksichtigt werden, um die Entwicklung in den intensiver genutzten Kulturlandschaften beurteilen zu können. Sehr wichtig ist außerdem die Ergänzung des Indikatorenansatzes durch eine Bilanzierung der Veränderungen bei den Roten Listen. Damit kann durch einen Index die Veränderung der Situation bereits derzeit gefährdeter Arten bzw. von Neuzugängen ausgedrückt werden (Tz. 372 ff.). In einigen anderen Ländern existieren bereits gut ausgebaute entsprechende Dokumentationssysteme. Beispielhafte Ansätze sind die umfassende Beobachtung der Arten in der Schweiz (HINTERMANN und WEBER AG, 1999), eine Artenbeobachtung mit ca. 140 Arten in Großbritannien (Countryside Survey, UK), die Umwelt- und Naturqualitätsbeobachtung in den Niederlanden

(Centraalbureau voor Statistiek, NL), das Naturschutzmonitoring in Schweden und Norwegen und der Artenindex in Niedersachsen (dort beschränkt auf 25 Vogelarten für den Zustandsindikator und 19 Arten für den Maßnahmenindikator, SCHLUMPRECHT et al., 2001). Die derzeit in die Nachhaltigkeitsstrategie aufgenommen Arten können zwar als so genannte Flaggschiffarten dazu dienen, den Inhalt eines komplexeren Arten- und Biotopindexes für eine breite Öffentlichkeit anschaulich zu machen. Im Hintergrund sollte jedoch eine sehr viel breitere Informationsbasis vorhanden sein, wenn den Aussagen der Nachhaltigkeitsstrategie in diesem Punkt mehr als ein symbolischer Wert zukommen soll.

55. Aus Naturschutzsicht unbefriedigend sind die Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Verkehrsbereich. Es wird keine Reduzierung der absoluten Verkehrsmengen angestrebt, sondern lediglich die Senkung der Transportintensität (vgl. Tabelle 2-1). Damit sind weitere Zerschneidungen der Landschaft vorprogrammiert. Das aus Naturschutzsicht hochrangige Ziel einer Erhaltung der verbliebenen unzerschnittenen Räume wird dadurch konterkariert. Derzeit können nur noch 15 % der Fläche Deutschlands als unzerschnitten, d. h. überhaupt nicht von Straßen mit mehr als 1 000 Kraftfahrzeuge pro Tag zerschnitten, gelten (GLAWAK, 2001, S. 482). Nur auf diesem geringen Flächenanteil sind also noch weitgehend ungehinderte ökosystemare Austauschprozesse möglich. Die Integration von Naturschutzgesichtspunkten in die Ziele zur Verkehrspolitik in der Nachhaltigkeitsstrategie wäre daher von besonderer Wichtigkeit.

56. Das ebenfalls naturschutzrelevante Ziel der Ausweitung des Ökolandbaus ist sehr zu begrüßen. Gleichwohl darf nicht vergessen werden, dass es nicht flächendeckend wirksam wird und dass auch der ökologische Landbau allein nicht genügt, um ausreichende Verbesserungen hinsichtlich des Grundwasserschutzes in empfindlichen Räumen zu bewirken und spezielle Arten- und Biotopschutzziele zu verfolgen. Dieses gilt auch für das Ziel einer flächendeckenden Begrenzung des Stickstoffüberschusses bis zum Jahre 2010 auf jährlich 80 kg pro ha. Das Ziel weist in die richtige Richtung; seine Umsetzung wird in einigen Räumen erhebliche Anstrengungen erfordern. Für Räume mit eintragsgefährdeten Grund- und Oberflächengewässern oder empfindlichen Biotopen müssen aber grundsätzlich weitergehende Ziele formuliert werden, z. B. im Hinblick auf die Stickstoffbilanz, den Pflanzenschutz und die Immissionen von Schwermetallen.

57. Ein weiteres naturschutzrelevantes Qualitätsziel bezieht sich auf die anzustrebende Qualität der Oberflächengewässer. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass aus Naturschutzsicht die Gefahr besteht, dass sich zukünftige Anstrengungen zur Erfüllung der Kriterien der EG-Wasserrahmenrichtlinie vor allem auf die Sanierung der derzeit stark belasteten und in ihrer Struktur stark geschädigten Gewässer konzentrieren werden und die Erhaltung von Gewässern mit sehr guter Qualität sowie die Entwicklung geeigneter Abschnitte der Gewässer guter Qualität in den Hintergrund treten wird. Gerade in Gewässern mit guter bis sehr guter Wasserqualität und mit einem hohen Strukturreichtum ist aber ein Großteil der gefährdeten Gewässerflora und -fauna beheimatet.

58. Die Nachhaltigkeitsstrategie kann notwendigerweise Naturschutzziele nur hoch aggregiert erfassen. Der Umweltrat empfiehlt daher, sie um eine entsprechend differenzierte nationale Naturschutzstrategie zu ergänzen. Diese kann als eine Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie in einem ihrer zentralen Bereiche verstanden werden und ihrerseits wiederum eine Biodiversitätsstrategie umfassen. Die prioritären Handlungsfelder einer Naturschutzstrategie beziehen sich auf den Schutz repräsentativer Natur- und Kulturlandschaften, auf die Herbeiführung einer Trendwende beim Rückgang der Arten und Lebensräume, auf die Bekämpfung von Bodenverlusten oder -schäden, auf die Erreichung der anzustrebenden Qualität der Grundwasserressourcen und der Oberflächengewässer sowie auf den Erhalt der verbliebenen verkehrsarmen und unzerschnittenen Räume. Das letzte Ziel umfasst nicht zuletzt auch die Erhaltung der Erholungsqualität in größeren nicht verlärmten Gebieten für den Menschen selbst. Es sollte gegenüber dem (in der Raumordnung nicht mehr verfolgten) Grundsatz einer „gleichwertige[n] Erschließung aller Teilräume des Landes“ (Bundesregierung, 2002, S. 192) Priorität genießen. Von der Praxis, Autobahnen gerade durch unzerschnittene Räume zu führen, in denen kein stärkerer Widerstand der Bevölkerung zu erwarten ist (EEA et al., 1998; ROTHENGATTER et al., 1996), sollte abgesehen werden.

59. Der Umweltrat empfiehlt, aufbauend auf fundierten Analysen zum Zerschneidungsgrad der Landschaften (s. GLAWAK, 2001; JAEGER et al., 2001, S. 305), in Zukunft unzerschnittene Räume ab einer Flächengröße von 100 km² prioritär zu schützen. Hierzu sollten die entsprechenden Räume durch raumordnerische Ausweisungen geschützt und diese Darstellungen in die Bundesverkehrswegeplanung integriert werden. Entsprechende Ziele sind bereits im Entwurf des letzten umweltpolitischen Schwerpunktprogramms diskutiert (BMU, 1998), aber danach nicht weiter verfolgt worden. Da in der Regel der Zerschneidungsgrad mit der Bevölkerungsdichte in den Bundesländern ansteigt (s. GLAWAK, 2001, S. 482), müssen mit der Verfolgung eines solchen Zieles nicht zwangsläufig Benachteiligungen der derzeit geringer zerschnittenen und bevölkerungsärmeren nordostdeutschen Bundesländer einhergehen.

2.2.2.2.2 Naturschutzrecht

60. Die im Bundesnaturschutzgesetz in den §§ 1 und 2 vorgegebenen Leitprinzipien und allgemeinen Ziele eignen sich sehr gut für einen umfassenden Schutz des gesamten Naturhaushaltes, der über einen eng auf den Arten- und Biotopschutz bezogenen Ansatz weit hinausgeht (vgl. hierzu Kapitel 1; SRU, 2002; SRU, 1987, Tz. 356 f.). Es fehlen aber auch im Bundesnaturschutzgesetz konkrete Vorgaben, die eine Umsetzung der bundesrelevanten Naturschutzziele sicherstellen und eine einheitliche Handhabung in den Ländern fördern (vgl. Kapitel 5.2.7; s. SRU, 2002, Kapitel 3.2.4). Solche konkreten Vorgaben ließen sich bei richtiger Ausgestaltung mit dem Rahmencharakter des Bundesnaturschutzgesetzes vereinbaren. Bislang sind solche Bestrebungen aber vor allem an der mehrheitlichen Ablehnung durch die Länder im Bundesrat gescheitert.

61. So sind die national verbindlichen Standards für den Erhalt der biologischen Vielfalt noch unzureichend.

Sie beziehen sich zum einen auf die von der EU oder in internationalen Abkommen vorgegebenen Ziele zu Arten und Lebensräumen von gemeinschaftlichem Interesse (Anhänge der FFH-Richtlinie, Vogelschutzrichtlinie), auf die übrigen Teile des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 und auf große Schutzgebiete (z. B. einzuhaltende Kriterien für Nationalparke). Zum anderen liegen als nationaler Standard die nach Artenschutzverordnung geschützten Arten sowie die Liste der gesetzlich geschützten Biotope im Bundesnaturschutzgesetz vor. Beide Listen sind noch weit davon entfernt, die auf Bundesebene bedeutsamen und gefährdeten Arten und Biotoptypen vollständig abzubilden (zu den Defiziten im Bereich der Wälder und des Grünlandes s. Tz. 303).

Die Neuregelungen im Bundesnaturschutzgesetz zur Umsetzung des Netzes Natura 2000 (§ 32 ff. BNatSchG n. F.) sowie zur Einrichtung eines Biotopverbundes (§ 3 BNatSchG n. F.) sind grundsätzlich begrüßenswert. Die Realisierung hängt aber von der Umsetzung auf Länderebene ab (SRU, 2002, Tz. 695 ff.). In bestimmten Fragen fehlen für konkrete Zielvorgaben eindeutige fachliche Aussagen. So können die bisher in der FFH-Richtlinie und im Bundesnaturschutzgesetz ausgeblendeten Fragen der genetischen Variabilität noch nicht mit operablen Zielen verbunden werden, da ausreichende, belastbare Angaben z. B. zu Mindestpopulationsgrößen fehlen.

62. Für die nun anstehende Umsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes in den Ländergesetzen wäre es darüber hinaus wünschenswert, Zielsetzungen zum Problem der Flächenzerschneidung, und – soweit dieses nicht im Bundes-Bodenschutzgesetz geregelt werden soll – zu den Themen Erhaltung der natürlichen Ertragsfähigkeit des Standortes (Erosion und Bodenverdichtung), Erhaltung der Geodiversität und der Funktionen der Geotope als „Archiv“ der Kultur- und Naturgeschichte vorzugeben.

Positiv zu bewerten ist die Formulierung eines Genehmigungsvorbehalts für das Ansiedeln gebietsfremder Arten in § 41 Abs. 2 BNatSchG n. F. Damit wird das Ziel verfolgt, das Ausbringen von Arten zu verhindern, wenn hiermit eine Verfälschung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt verbunden ist. Die Umsetzung dieser Vorgabe soll durch die Definition gebietsfremder Arten gestützt werden. Darüber hinausgehend sollte zur Erleichterung des Vollzuges eine „Graue Liste“ von gebietsfremden Arten mit unerwünschten Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Tier- und Pflanzenwelt (in Form eines weiter entwickelbaren fachlichen Standards) neu eingeführt werden.

Das Ziel einer umweltschonenden Flächennutzung in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ist durch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (§ 5 BNatSchG n. F.) in begrüßenswerter Weise weiterentwickelt worden (s. SRU, 2002, Abschn. 3.2.4.3). Dennoch verbleiben erhebliche Lücken hinsichtlich ausreichend konkreter Standards für die gute landwirtschaftliche Praxis (Tz. 342 ff.), die derzeit weder durch das Naturschutzrecht noch durch andere Fachgesetze gefüllt werden. Beispielsweise fehlen bisher klare Standards zur Einhaltung von Schutzabständen zu empfindlichen Biotopen beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Der im Pflanzenschutzrecht vorgeschriebene Sachkundenachweis (Bundesanzeiger Jg. 50 Nr. 220a vom 21. November 1998) kann diese Lücke nicht schließen.

63. Im neuen Bundesnaturschutzgesetz wird der in § 11 BWaldG genannte unbestimmte Rechtsbegriff der ordnungsgemäßen und nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes hinsichtlich der naturschutzorientierten Zielsetzung ausgeführt, allerdings nicht weitergehend konkretisiert: Bei der forstlichen Nutzung des Waldes soll das Ziel einer Bewirtschaftung ohne Kahlschlag verfolgt werden (§ 5 Abs. 5 BNatSchG n. F.). Für die fischereiwirtschaftliche Nutzung der oberirdischen Gewässer ist als Zielsetzung in der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes genannt, dass diese einschließlich ihrer Uferzonen als Lebensstätten und Lebensräume für heimische Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und zu fördern sind (§ 5 Abs. 6 BNatSchG n. F.; vgl. Abschnitt 5.2.7). Auch diese Vorgaben sind nicht so konkret, dass sie den oben genannten Ansprüchen an überprüfbare Zielvorgaben genügen.

Für die Länder besteht also ein erheblicher Regelungsbedarf zur Ausgestaltung der Vorgaben des neuen Bundesnaturschutzgesetzes. Die Übertragung der rechtlichen Vorgaben sollte nach Möglichkeit durch länderübergreifend einheitliche Standards erfolgen (nach dem Vorbild der Normung in anderen Rechtsbereichen), um eine einheitliche Handhabung des Gesetzes insbesondere bei der Eingriffsregelung, der Umweltbeobachtung, der Landschaftsplanung, der Ausweisung von FFH-Schutzgebieten, dem Biotopverbund und der guten fachlichen Praxis in den Ländern zu befördern (s. Tz. 272 ff., 313, 335). Diese Standards müssen nicht verbindlich in den Ländergesetzen festgelegt werden, wenn es gelingt, sich auf ein gemeinsames fachliches Vorgehen der Länder zu einigen (s. nachfolgend Tz. 64 f.). Käme dies nicht zustande, so sollte geprüft werden, ob auf Bundesebene mit Zustimmung des Bundesrates Verwaltungsvorschriften erlassen werden können.

2.2.2.2.3 Ziele und Zieldefizite in der Planung

64. Im Bereich der Raumplanung und der Fachplanung des Naturschutzes, die konkrete raumbezogene Darstellungen vornehmen könnten, finden sich auf der Landesebene nur wenige perspektivische quantifizierte Ziele. Raumkonkrete planerische Vorgaben auf Bundesebene fehlen völlig, da in Deutschland aufgrund der föderalen Kompetenzstruktur eine für die Länderebene verbindliche Vorgabe von konkreten national bedeutsamen Naturschutzzielen unterhalb der Ebene der Gesetze nicht vorgesehen ist. In der Regel werden deshalb auch national bedeutsame Naturschutzbelange, wie die Entscheidung über die Einrichtung von Nationalparken, auf Landesebene gefällt. Dort werden sie gegen andere Interessen von landes- und z. T. sogar lokalpolitischer Bedeutung abgewogen. Ziele für Ökosysteme, die Landesgrenzen überschreiten, wie z. B. Flussökosysteme, können unter diesen Bedingungen nur unter erheblichem Aufwand abgestimmt werden. Bereits die einheitliche Bestandserfassung wirft große Probleme auf, da sich die zugrunde liegenden Schlüssel der Länderbiotopkartierungen unterscheiden.

Um ein einheitliches Vorgehen in den Ländern und die Formulierung klarer Mindestziele in den Planungen vor Ort zu unterstützen, sollten entsprechende Abstimmungsprozesse

auf Länderebene insbesondere zur Handhabung der Eingriffsregelung, der Landschaftsplanung und der Umweltbeobachtung stattfinden. Die Umsetzung des BNatSchG n. F. bietet bei allen Schwierigkeiten, die aufgrund der Aufgabe der unmittelbaren Geltung vieler Regelungen bestehen (vgl. SRU, 2002, Kapitel 3.2.4), eine neue Chance, die Rechtszersplitterung im Naturschutz in Deutschland abzumildern. Wünschenswert mit Blick auf die möglichst einheitliche Umsetzung der neuen Vorgaben wären daher fachliche Vorarbeiten auf der Bundesebene, die als Diskussionsbasis in die Abstimmung eingespeist werden könnten. Bisher liegen für die Beurteilung der Lebensräume gemäß FFH-Richtlinie und für die Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie mit dem BfN-Handbuch (SSYMANK et al., 1998; vgl. auch PETERSEN et al., 2001; ELLWANGER et al., 2000 zur Bestandsermittlung; SSYMANK, 2000) gute naturschutzfachliche Bewertungsgrundlagen vor. Aktualisierte „fachliche Hinweise“ für die nationale Bewertung von Lebensraumtypen und Arten nach der FFH-Richtlinie hat das Bundesamt für Naturschutz veröffentlicht (BALZER et al., 2002a und b; ELLWANGER et al., 2002; KEHREIN, 2002).

65. Die Festlegungen von Naturschutzzielen auf Landesebene in Landschaftsprogrammen und Landesraumordnungsprogrammen beschränken sich häufig auf allgemeine Aussagen (s. Zusammenstellung in ARUM, 1998, S. 181 ff.) und neuerdings auf Natura-2000-Gebiete. Ausnahmen stellen die neueren Landschaftsprogramme einiger Länder dar (Tab. 2-4 zeigt Beispiele für konkretere Festlegungen in den Landschaftsprogrammen). Das Landschaftsprogramm Schleswig-Holsteins (MUNF, 1999, S. 9) benennt beispielsweise einen Anteil von 15 % der Landesfläche, der vorrangig für den Arten- und Biotopschutz gesichert werden soll. Die Ziele werden kartographisch dargestellt und z. T. mit Prioritätensetzungen verbunden. Das Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein enthält darüber hinaus einen eigenen Teil, in dem der Handlungsbedarf für die Umsetzung der Naturschutzziele aufgezeigt wird. Teilweise finden sich auch spezifische Darstellungen zu Schutzgebieten und einzelnen Biotoptypen. Die meisten Länder konzentrieren sich aber auf quantitative Angaben zum Bestand. Nur selten werden Zielflächenanteile genannt oder die Ziele mit konkreten Maßnahmen und dem geschätzten Mittelbedarf verbunden. Dadurch bleiben die Aussagen auf Landesebene relativ unverbindlich und der Erfolg bzw. die Zielerfüllung ist nicht anhand einfacher Parameter überprüfbar.

Eine befriedigende Berücksichtigung von Naturschutzzielen landesweiter Bedeutung in Entscheidungen auf den untergeordneten Ebenen scheitert angesichts dieser Situation möglicherweise häufig schon aufgrund der nicht ausreichend konkreten oder nicht instrumentierten Vorgaben der Landesebene.

2.2.3 Schwierigkeiten und Ansatzpunkte bei der Entwicklung von Zielen, Standards und Indikatoren im Naturschutz

66. Die vorausgegangenen Ausführungen machen deutlich, dass im Naturschutzsektor ein Mangel an handhabbaren und überprüfbaren Zielen besteht. Im Vergleich hierzu gibt es in anderen Umweltpolitiksektoren eine erheblich größere Zahl von qualitativen und quantitativen Zielen und akzeptierten Standards. Die Gründe dafür, dass insbesondere die Vorgabe von quantifizierten Zielen und aussagekräftigen Indikatoren im Sektor Natur und Landschaft besonders langsam voranschreitet, sind einerseits politischer und andererseits methodischer Art. Der geringe Stellenwert des Schutzes von Arten, Biotopen und komplexen Landschaften im Vergleich zu gesundheitsrelevanten Schutzgütern führt dazu, dass ambitionierte, ergebnisorientierte Ziele des Naturschutzes auf politisches Desinteresse stoßen. Die benötigten und von den Fachwissenschaften angebotenen Zielvorgaben und Standardsetzungen sind z. T. sehr komplex und lassen sich nur schwer gegenüber der Öffentlichkeit darstellen. Eher selten kam es bisher dazu, dass gut kommunizierbare Ziele wie z. B. „Lachs 2000“ eine Orientierungsfunktion übernehmen konnten. Die Gründe dafür, dass auch die Fachwissenschaften von Naturschutz und Landschaftspflege zögern, solch einfache Ziele vorzuschlagen, sind vor allem methodischer Art. Komplexe Geoökosysteme („Landschaften“) lassen sich nur schwer mit quantifizierten Zielen in eine naturwissenschaftlich eindeutige Verbindung bringen (FINKE, 1997). Ökosysteme sind durch eine hohe Komplexität und Dynamik der Wechselwirkungen zwischen ihren abiotischen und biotischen Teilkomplexen gekennzeichnet. Dies, aber auch die Wechselwirkung mit den soziokulturellen Prozessen, erschwert die Festlegung eindeutiger Belastungsgrenzen und Zielzustände für Ökosysteme und deren Bestandteile. Beispielsweise kann man in der Regel nicht einfach eine Schirmart (zu Begriffen s. MEYER-CORDS und BOYE, 1999, S. 101) bestimmen, die die Ansprüche aller anderen Arten des Ökosystems abbildet, und die Naturschutzziele auf die Optimierung der Lebensbedingungen für diese eine Art konzentrieren. Allzu oft hätte ein solches Vorgehen nicht den Erhalt aller anderen Arten, sondern den Verlust von Arten mit anderen Ansprüchen zur Konsequenz.

67. Komplexität darf jedoch kein Hinderungsgrund sein, zunächst allgemein formulierte Ziele mit leichter handhabbaren und kommunizierbaren Standards und Indikatoren zu unterlegen. Ein Beispiel hierfür ist die Überprüfung des Schutzes von Arten durch ein (stark reduktionistisches) Zielartensystem und die Beobachtung der Entwicklung von Arten im Rahmen des 100-Arten-Korbes (Tz. 54). Ohne ein solches vereinfachtes Indikatoren- und Bewertungsset für Natur und Landschaft ist der Grad der Zielerreichung kaum nachvollziehbar zu machen (vgl. Abschn. 5.2.8). Auch die Formulierung von einfachen Standards, z. B. zum erwünschten Flächenumfang von gefährdeten Biotoptypen, muss nicht an den Problemen der exakten Herleitung solcher Standards scheitern. Je mehr flächenkonkrete Daten auch auf Bundesebene vorliegen und ausgewertet werden können, desto plausibler werden Darstellungen von Knappheiten, Entwicklungspotenzialen und anzustrebenden Flächenanteilen (s. ARUM, 1998).

68. Für Kulturlandschaften ist es nach heutiger Kenntnis zwar kaum möglich, einen einzigen Gesamtschwellenwert

Tabelle 2-4

Zielvorgaben in Landschaftsprogrammen und sonstigen programmatischen Texten der Bundesländer – Beispiele für landwirtschaftliche Flächen

Allgemeines Naturschutzziel	Quantifizierte Entwicklungsziele	Angaben zum Bestand
Grünland-erhaltung		68 800 ha (BW); 270 300 ha (MV, 1993) bei 7 546 ha Förderfläche (MV); 30 000 ha Grünland mit besonderer Bedeutung (NW)
Feuchtgrünland-erhaltung und -entwicklung	Erhaltung von 100 000 ha; Vernässung und Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzung auf 30 000 ha (NI); Einzelgebiete des Feuchtwiesenschutzprogramms sollen bei fortschreitendem Programm 18 000 ha Gesamtfläche umfassen (NW)	70 000 ha Feuchtgebiete (NI); Einzelgebiete des Feuchtwiesenschutz-programms auf einer Gesamtfläche von 16 000 ha (NW, 1998)
Mager- und Trockenrasen, Heiden	Ausweitung des Bestandes von Halbtrockenrasen auf 1 000 ha (NI)	Ca. 17 000 ha Halbtrockenrasen, boden-saure Magerrasen, Sandheiden, Moorheiden (NI)
Extensiv ge-nutzte Wiesen und Weiden		1 000 ha montane Wiesen (NI)
Moore		Hochmoorbestand 60 000 ha, davon nur 12 % in naturnahem Zustand; Niedermoor 140 000 ha (BY); Flächenhafte Darstellung im Moorschutz-programm (NI)
Hecken und Feldgehölze	5 ha Windschutzgehölze auf 100 ha landwirt-schaftlich genutzter Fläche; 5 % Gesamtfläche nach landschaftsästethischen Gesichtspunkten bepflanzen (SA)	
Schutzgebiets-ausweisung	Ausweitung der Schutzgebietsfläche um mehr als 10 000 ha, Vorrang für den Naturschutz auf 10 % der Landesfläche (BW); Flächenanteil der NSG mittelfristig auf 1 % (RP); Ausweitung der NSG um ca. 13 000 ha bis 2004 (SH); NSG bis 2005 auf 6 %, möglichst 10 % der Landes-fläche, dabei 0,6 bis 1 % in NSG-Kernzonen (SA)	Bestand 0,64 % (RP); Bestand 202 137 ha, davon 39 433 ha auf dem Festland, 2,5 % der Landesfläche (SH); Bestand 3 % (SA)
Gewässerschutz	Anlegen von Gewässerrandstreifen mindestens 5 bis 10 m Breite (NI und andere Länder); Gewässerauenentwicklung auf 1 200 km² (NW)	

SRU/SG 2002/Tab. 2-4 nach ARUM, 1998; FINKE et al., 2000

zu definieren, dessen Überschreitung die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes insgesamt gefährdet. Möglich ist jedoch die Definition von Maßstäben für die Bewertung einzelner Naturgüter oder Funktionen des Naturhaushaltes und von politisch verantworteten Grenzen für ihre Veränderung, die die Ableitung von Prioritäten beim Schutz- oder Handlungsbedarf ermöglichen. Zum Beispiel kann das Ziel, die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten, mit maximal zulässigen Bodenabtragsraten verbunden werden. Dadurch können bei entsprechender Datenlage Flächen identifiziert werden, auf denen diese überschritten sind bzw. ein hohes Erosionsrisiko besteht. Aus der Datengrundlage, dass im Bundesdurchschnitt schätzungsweise 17 % der Acker-, Wein- und Obstbauflächen ein hohes bis sehr hohes aktuelles Wassererosionsrisiko aufweisen (in manchen Bundesländern mehr als 30 %), kann ein quantifiziertes Umweltziel abgeleitet werden, das entsprechende Bodenschutzmaßnahmen betrifft (ARUM, 1998, S. 56 ff.;

s. Tab. 2-5). Die normative Setzung besteht in diesem Fall darin, dass angestrebt wird, Bodenschutz besonders vordringlich auf Flächen mit hohem bis sehr hohem Erosionsrisiko zu betreiben. Auch das Gesamtausmaß des Sanierungsbedarfs für einzelne Bundesländer oder Deutschland insgesamt lässt sich darstellen. Hieraus können Handlungsprogramme sowie der damit verbundene Mittelbedarf abgeleitet werden. Entsprechende Möglichkeiten der Ableitung von Umweltzielen und -standards sind in Tabelle 2-5 beispielhaft dargestellt.

Tabelle 2-5

Grundlagen für die Ableitung von quantifizierbaren Umweltzielen aus Bestandsdaten der Bundesländer

Problembereich, Zielvorgabe	**Gefährdungsstufe bzw. Maßnahmenstufe**	**Anteil an der landwirtschaftlichen Fläche im Bundesdurchschnitt**	**Spanne zwischen den Bundesländern (ohne Stadtstaaten)**	**Ableitbare Umweltziele Bundesrepublik gesamt**
Aktuelles Wassererosionsrisiko (auf Basis der potenziellen Erosionsgefährdung der Böden und der aktuellen Landnutzung)	hoch bis sehr hoch	ca. 17 % der Acker-, Wein- und Obstbaufläche	35 % bis 0 %	Erosionsschutzmaßnahmen auf ca. 2,7 Mio. ha mit sehr hoher Gefährdung
	mittel bis hoch	ca. 28 % der Acker-, Wein- und Obstbaufläche	100 % bis 0,3 %	Erosionsschutzmaßnahmen auf ca. 4,4 Mio. ha mittlerer bis hoher Gefährdung
Aktuelles Winderosionsrisiko (auf der zuvor genannten Basis)	hoch bis sehr hoch	ca. 21 % des Ackerlandes	61 % bis 0 %	Erosionsschutzmaßnahmen auf ca. 2,6 Mio. ha
	mittel bis hoch	ca. 15 % des Ackerlandes	32 % bis 0 %	Erosionsschutzmaßnahmen auf ca. 2,2 Mio. ha
Aktuelles Nitrataustragsrisiko	hoch bis sehr hoch	ca. 25 % der Acker-, Grünland-, Wein- und Obstbaufläche	61 % bis 1,8 %	Maßnahmen zur Minderung der Nitratauswaschung auf ca. 5,2 Mio. ha
	mittel bis hoch	14,5 % der Acker-, Grünland-, Wein- und Obstbau-flache	23,3 % bis 0,6 %	Maßnahmen zur Minderung der Nitratauswaschung auf 2,9 Mio. ha
Schutzwürdige Biotope auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF)	in Ländern mit 1998 digital vorliegender Biotopkartierung; in Ländern ohne aktuell bzw. digital auswertbare Biotopkartierung	6,88 % der LF* ca. 2,1 % der LF*	19,3 % bis 0,9 % der LF* 3,7 % bis 0,7 % der LF*	Quantifizierung des Entwicklungsbedarfes vor dem Hintergrund der folgenden Standards: 10 bis 15 % der Gesamtfläche Vorrangfläche für den Naturschutz (MkRO, 1992; SRU, 2000, Tz. 416; zusammenfassend HORLITZ, 1994); strenge Schutzgebiete ohne Nutzung 2 bis 4 % Gesamtfläche (PLACHTER, 1991); Nutzungsauflagen auf 30 bis 40 % der landwirtschaftlichen Fläche (PLACHTER, 1991); naturnahe bzw. natürliche Biotope ca. 7 % LN* (BfANL, 1989, S. 7); halbnatürliche extensiv genutzte Biotope: ca. 12 % LN* (BfANL, 1989, S. 7); extensiv genutzte Ackerbiotope ca. 1 % (BfANL, 1989, S. 7)

SRU/SG 2002/Tab. 2-5 nach ARUM, 1998

* LF: Landwirtschaftlich genutzte Fläche; LN: Landwirtschaftliche Nutzfläche (LF plus Sozialbrache und Zierrasen) (ALSING, 1995, S. 68)

Sie zeigt, wie auf der Basis von Daten über den Zustand von Natur und Landschaft quantifizierte Ziele formuliert werden können. Diese können auch auf Bundesebene räumlich spezifiziert (s. ARUM, 1998) und mit Maßnahmen (sowie Kostenabschätzungen) verbunden werden. Die Bereitstellung der Voraussetzungen für die Zielrealisierung durch die Bundesländer (Instrumente, Mittel, Verwaltungskapazitäten) und die Nennung konkreter Umsetzungszeiträume kann als Prüfstein für die Ernsthaftigkeit der Zielverfolgung gewertet werden.

69. Da sich Naturschutzziele grundsätzlich nicht rein wissenschaftlich ableiten lassen, sondern immer normative Setzungen erfordern, sind sie häufig dem Vorwurf ausgesetzt, willkürlich gesetzt zu sein. Dieser Einwand wurde z. B. gegen die Festsetzung eines Mindestflächenanteils für den Biotopverbund vorgebracht. Solche quantitativen Festlegungen sind in vielen Fällen kein Ausdruck eines exakt ableitbaren Schwellenwertes, sondern vor allem Ausdruck eines politischen Willens zu einem bestimmten Maß der Naturerhaltung. Auch in anderen Disziplinen werden Richtwerte, die von Fachleuten und Expertengremien erarbeitet und häufig in der Form eines Kompromisses fixiert worden sind, allgemein akzeptiert und zum Teil als rechtsverbindliche Standards anerkannt. Dies gilt für technische Regeln, aber auch für umweltbezogene Grenzwerte. Bei allen sachlichen Unterschieden ist nicht ersichtlich, warum Naturschutz und Landschaftspflege bei der Festlegung und Umsetzung von quantifizierten Zielen weiter reichende Begründungslasten auferlegt werden sollten.

2.2.4 Zusammenfassung und Empfehlungen

70. Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen nicht nur, dass derzeit erhebliche Defizite in der Formulierung von Naturschutzzielen auf Bundes- und Länderebene bestehen, sondern auch, dass der Weg hin zu einer fundierten Formulierung der benötigten Ziele und Standards noch methodischer Arbeiten und einer gezielten Umweltbeobachtung bedarf. Gleichwohl sollte nicht auf einfache, gut vermittelbare Ziele verzichtet werden. Vielmehr sollten die naturschutzrelevanten Ansätze der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durch eine nationale Naturschutzstrategie ausgebaut und ergänzt werden. Dieses dient dazu,

– den durch national und international bedeutsame Belange des Naturschutzes gebildeten Rahmen der Umsetzung und Ausgestaltung von Naturschutzzielen in den Ländern klar zu definieren,

– einen Orientierungsrahmen für die Integration von Naturschutzzielen in andere Fachpolitiken auf Bundesebene bereitzustellen und

– die Fortschritte in Naturschutz und Landschaftspflege in den Ländern auch bundesweit dokumentieren zu können.

71. Die Naturschutzstrategie sollte Elemente nicht nur des Arten- und Biotopschutzes, sondern auch des Ökosystemschutzes, des Schutzes von Landschaften, von abiotischen Naturgütern und von Funktionen und Prozessen enthalten. Ebenso sollten in ihr übergreifende Ziele für die Integration von Naturschutzbelangen in andere Politikbereiche formuliert werden, um zu besser auf den Naturschutz abgestimmten gemeinsamen Strategien zu kommen. In einem ersten Schritt sollten Ziele definiert werden, deren Verfolgung Priorität genießt. Sinnvoll erscheint eine Konzentration auf diejenigen Problembereiche, bei denen internationale Verpflichtungen bestehen oder drohende schwer wiegende Schäden praktisch nicht reversibel sind.

72. Derzeit schon vorliegende Hinweise zum Ausmaß bestimmter Schäden und Risiken für die Naturgüter sollten in Qualitäts- und Handlungsziele übersetzt werden, die Anhaltspunkte für entsprechende Instrumente und den Mittelbedarf für die Umsetzung auf Landesebene geben. Über Fortschritte im Naturschutz kann mithilfe eines Naturschutzbarometers berichtet werden.

73. Da nicht alle Ziele direkt messbar sind oder eine direkte Messung zu aufwendig wäre, sollten zur Messung der Fortschritte bei der Zielumsetzung Indikatorensysteme entwickelt und durch eine auf sie ausgerichtete Umweltbeobachtung gestützt werden. Im Bereich der Qualitätsmaßstäbe insbesondere für Ökosysteme ist noch in erheblichem Maße Entwicklungsarbeit zur Gewinnung aussagekräftiger Indikatoren zu leisten. Die Belastungsindikatoren ebenso wie Indikatoren zur Integration von Umweltaspekten in Verursacherbereiche sind demgegenüber besser ausgebaut. Die Erfassungs- und Bewertungsstandards für Landschaftsfunktionen und Schutzgüter in den Bundesländern sollten angeglichen werden, wenn auf Bundesebene eine zufriedenstellende Informationszusammenführung gelingen soll.

74. In der nachfolgenden Tabelle 2-6 werden unter Rückgriff auf Ziele der EU-Nachhaltigkeitsstrategie, auf Daten aus Tabelle 2-5 und auf Angaben der weiteren Fachliteratur exemplarisch öffentlichkeitswirksame Naturschutzziele und Indikatoren für die Bundesebene vorgeschlagen. Diese Ziele sind eine geeignete Diskussionsgrundlage für die Entwicklung einer nationalen Naturschutzstrategie. Die ungefähren Kosten der Umsetzung eines solchen Zielsystems sollten abgeschätzt werden. In Abschnitt 5.1.2.2.2 werden Hinweise zu Finanzierungsmöglichkeiten des Naturschutzes gegeben.

Tabelle 2-6

Übersicht zum Handlungsbedarf für Zielkonkretisierungen im Naturschutz auf Bundesebene

Allgemeines Ziel	**Fachlicher Konkretisierungsbedarf**	**Beispiele für öffentlichkeitswirksame (Etappen-)Ziele** **Hinweise zu geeigneten Indikatoren**
Artenschutz (Erhaltung der biologischen Vielfalt)	Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung, Handbuch zu deren Ansprüchen; besonders gefährdete Arten der Roten Listen Indikatoren: Dokumentation der Bestände geeigneter Indikatorarten; diese sollten größere Artengruppen repräsentieren sowie alle relevanten Lebensräume abbilden (beispielhaft für Vögel in Niedersachsen s. SCHLUMPRECHT et al., 2001)	Übernahme des Ziels der EU-Nachhaltigkeitsstrategie: Stopp des Biodiversitätsschwundes („loss of biodiversity“) bis 2010 Darstellung eines aussagekräftigen Indikatorartenindex (langfristig eines Gesamtartenindex) in einem Naturschutzbarometer Etappenziel: Stabilisierung der Bestände von stark gefährdeten Arten bis 2006 (z. B. Tagfalterarten, Fischotter, Fledermausarten, Amphibienarten wie der Laubfrosch, Orchideenarten, Teichrose, Sonnentau-, Enzianarten); Index der gefährdeten Arten (Zu- und Abgänge sowie Veränderungen innerhalb der Roten Listen)
Lebensraumschutz, Stabilisierung der Populationen und Erhaltung der genetischen Vielfalt (Erhaltung der biologischen Vielfalt)	Angaben zu Mindestpopulationsgrößen (Forschungsbedarf)	Auf 10 bis 15 % der Landfläche Deutschlands schutzwürdige Biotope **1) „Wildnis 2010“:** – Naturnahe bzw. natürliche Biotope auf ca. 3 bis 5 % der Gesamt-Landfläche des Bundesgebiets (siehe u. a. BfANL, 1989) – Entwicklung von Auenwald auf bundesweit insgesamt ca. 200 000 ha (15 % der derzeitigen LN* in Auen) (s. ARUM, 1998: Sukzessionsszenario) – Hoch- und Niedermoorentwicklung (Eigendynamik) auf ca. 80 000 ha (entspricht 50 % der in einem Sukzessionsszenario auf 15 % der LN* entwickelbaren Flächen; s. ARUM, 1998, S. 96) – 5 % der Waldfläche Totalreservate (BfANL, 1989) **2) „Kulturlandschaft 2010“:** – Extensiv genutzte, halbnatürliche Biotope auf 7 bis 10 % der Gesamtfläche, unter anderem – Entwicklung von Feucht- bzw. Nassgrünland (einschl. Seggen- und Pfeifengraswiesen) auf ca. 300 000 ha (derzeit LN* nicht extensiv genutzt) – Entwicklung von Mager- und Trockenrasen auf ca. 200 000 ha LN* (derzeit nicht extensiv genutzt) (auf der Basis von ARUM, 1998, S. 118 f.) – Pufferzonen: Einrichtung von bis zu 300 m breiten Pufferzonen (nach dem Vorbild der Denmark’s Wilhjelm Commission on Biodiversity; s. Environment daily 1046 vom 27. August 2001) zwischen empfindlichen und besonders schutzwürdigen Biotopen und intensiv genutzter LN*

noch Tabelle 2-6

Allgemeines Ziel	**Fachlicher Konkretisierungsbedarf**	**Beispiele für öffentlichkeitswirksame (Etappen-)Ziele** **Hinweise zu geeigneten Indikatoren**
gebietsfremde Arten und Neubürger	Erstellung einer „Grauen Liste“ der Neophyten mit Risiken oder unerwünschten Auswirkungen für heimische Ökosysteme (30 derartige Pflanzenarten in KOWARIK und STARFINGER, 2001, S. 11; Liste für Neozooen sollte erarbeitet werden). Prozesshafte Weiterentwicklung „Grauer Listen“	Beendigung der Ausbreitung von pflanzlichen und tierischen Neubürgern mit Risiken oder unerwünschten Auswirkungen auf heimische Ökosysteme und die Gesundheit des Menschen bis 2010
Erhaltung historisch und ästhetisch wertvoller **Landschaften**	Rote Liste seltener und gefährdeter Landschaftstypen; raumkonkrete Darstellung bundesweit bedeutsamer Landschaften (Beschreibung charakteristischer mitteleuropäischer Kultur- und Naturlandschaftstypen in SRU, 2000, Tz. 368 f. und Tz. 421 f.). Rote Liste historisch und ästhetisch wertvoller Landschaftselemente	Erhaltung historisch und ästhetisch wertvoller Landschaften (Archive der Landschaftsgeschichte), Sicherung durch geeignete Schutzform bis 2006
Grundwasser-dargebot	Überprüfung der Kriterien des guten Grundwasserzustandes der EG-Wasserrahmenrichtlinie für Organismen Messungen auch außerhalb von Wasserschutzgebieten	Umsetzung des Ziels, dass die Grundwasserentnahme die Neubildung nicht übersteigen darf, in allen Entnahmegebieten In Trinkwasserentnahmegebieten max. 20 mg Nitrat im Grundwasserleiter bis 2030; Etappenziel in WSG: max. 50 mg Nitrat im Grundwasserleiter bis 2010 Flächendeckend: max. 50 mg Nitrat im Grundwasserleiter bis 2030; Berichterstattung im Rahmen der Verpflichtungen durch die EG-Wasserrahmenrichtlinie 8 Mio. ha standortangepasste „wasserschonende Bewirtschaftung“ (nach Flächenangaben in ARUM, 1998); Indikator: Inanspruchnahme der Maßnahmenpakete zum Grundwasserschutz im Rahmen der Agrarumweltförderung (nach Angaben aus der Evaluation der Länder)
Verbesserung der Qualität der **Oberflächengewässer**	Raumkonkrete Darstellung von bundesweit bedeutsamen Oberflächengewässern; Darstellung des Sanierungs- und Wiederherstellungsbedarfs Entwicklung von Vorgaben zur einheitlichen Qualitätseinstufung der Gewässerstruktur und -vegetation Überprüfung der Vertreterarten der LAWA unter ökosystemaren Gesichtspunkten Kritische Eintragsraten; kritische Konzentrationen/Belastungen, die auch auf die Biotopqualitäten abzielen	Gute ökologische Gewässerqualität unter gleichzeitiger Berücksichtigung der biologischen, chemisch-physikalischen und strukturellen Gewässergüte Bis 2010 Stabilisierung aller oligotrophen Seen und aller Fließgewässer der Gütestufe I, Entwicklung von 50 % der geeigneten mesotrophen Stillgewässer und 30 % der Oberläufe geeigneter Fließgewässer der Gütestufe II mit entsprechendem Potenzial zu Gütestufe I oder I bis II; Entwicklung aller stärker belasteten Gewässer – soweit geeignet – bis zu Gütestufe II
Klimaschutz, Luftqualität	Werte des Critical-Loads-Concept in der Anwendung auf Organismen überprüfen	

noch Tabelle 2-6

Allgemeines Ziel	Fachlicher Konkretisierungsbedarf	Beispiele für öffentlichkeitswirksame (Etappen-)Ziele Hinweise zu geeigneten Indikatoren
Bodenschutz Erosionsschutz	Erosionsschutz (vgl. ARUM, 1998): Maßnahmen (Beratungsinitiativen, Flurneuordnung) Raumkonkrete Darstellung von Schwerpunkträumen mit hohem Erosionsrisiko	Reduzierung der Bodenerosion in Deutschland um 80 bis 90 % bis 2010 (BLEISCHWITZ und WEIZSÄCKER, 2000, S. 205) Wassererosionsschutz auf 7 Mio. ha Winderosionsschutz auf 9 Mio. ha Indikatoren: Abnahme des Anteils erosionsfördernder Kulturen in der Fruchtfolge in den Schwerpunkträumen der Erosion (s. Agrarstatistik), Zunahme der Zwischenfrüchte und Winterbegrünung (Auswertung Satellitenbilder, vorzugsweise Radar in Schwerpunkträumen der Erosion); Flächenanteil Bodenneuordnungen mit Erosionsschutzmaßnahmen
Schutz vor Bodenverdichtungen	Feststellung des bundesweiten Status; Darstellung von räumlichen Schwerpunkten der verdichtungsempfindlichen Böden	Abnahme der Bodenverdichtungen um 80 % bis 2010
Geotopschutz	Rote Liste seltener und gefährdeter Geotope (Böden und geologischen Erscheinungen) für Deutschland; räumliche Darstellung von international/bundesweit bedeutsamen Geolandschaften	Keine weitere Abnahme bundesweit bedeutsamer Geotope (einschließlich Pedotope)
Verminderung der **Schadstoffeinträge** in Ökosysteme	Begrenzung von Schadstoffen in allen Düngemitteln (s. auch SRU, 2002, Tz. 907 ff.)	Verringerung des Einsatzes von schadstoffhaltigen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln (s. auch SRU, 2002, Tz. 907 ff.; SRU, 1996, Tz. 203)
Verminderung der **Nährstoffeinträge** in Ökosysteme	Einhaltung der Critical Loads	Anstreben von ausgeglichenen Nährstoffbilanzen Indikator: Weiterentwicklung des Stickstoffindikators der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie
Reduzierung der Belastung der Naturgüter und -funktionen durch **Flächeninanspruchnahme,** Zerschneidung	Raumspezifische Rahmenvorgaben zur Flächeninanspruchnahme (Raumordnung) Erhaltung verkehrsarmer, unzerschnittener Lebensräume ab einer Größe von 100 km² (s. GLAWAK, 2001, S. 481); Maßnahmen zur Verkehrsmengenreduzierung Vorrang Ausbau vor Neutrassierung; neue raumordnerische Grundsätze und Leitbilder als Grundlage der Verkehrsplanung Indikator: überlebensfähige Populationen in fragmentierten Gebieten (EEA, 1999, S. 296)	Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis 2020 (BMU, 1998; Bundesregierung, 2002) Verminderung der Zerschneidungseffekte von Verkehrswegen; Indikator: Veränderung der Fläche unzerschnittener Räume
Gute fachliche Praxis	Weitere Konkretisierung der Mindeststandards für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischereiwirtschaft im Bundes-Waldgesetz oder BNatSchG; Konkretisierung der guten fischereilichen Praxis im BNatSchG oder Fachgesetz	
Natur- und landschaftsschonende Bewirtschaftung in empfindlichen Gebieten	Ermittlung der Flächenanteile empfindlicher Gebiete (siehe oben zur Erosionsempfindlichkeit, Grundwassereintragsempfindlichkeit); Darstellung von Räumen mit besonderem Bedarf für eine umweltschonende Bewirtschaftung	Umstellung der Landwirtschaft auf natur- und landschaftsschonende Bewirtschaftung in empfindlichen Gebieten bis 2010 Indikatoren: Flächenteil Agrarumweltmaßnahmen in Gebietskulissen; Fördermitteleinsatz (Umschichtung von Finanzen in die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik)

SRU/SG 2002/Tab. 2-6

75. Für den Prozess der Zielfestlegung in konkreten Fällen vor Ort sollten Leitlinien auf Bundesebene zur Verfügung gestellt werden. Die Transparenz der Zielfindung, die Darstellung von Zielalternativen und die Einbeziehung sozio-ökonomischer Informationen wären hierbei zu berücksichtigen. Alle Stufen der Landschaftsplanung und anderer Naturschutzplanungen sollten eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und auf der unteren Ebene eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen.

76. Derzeit existieren keine räumlichen Darstellungen von Zielen nationaler und internationaler Bedeutung auf der Bundesebene. Für bestimmte Zieltypen sollte eine solche Darstellung angestrebt werden, unter anderem um eine Grundlage für die Lokalisierung weiterer gesamtstaatlich repräsentativer Gebiete zu erhalten. Damit sollten den Ländern auch Hinweise auf ihre besondere Verantwortung für bestimmte Räume und deren Inventar gegeben werden. Eine Darstellung in Form eines der Naturschutzstrategie zugeordneten Bundeslandschaftskonzeptes könnte zumindest die Aussagen der Landschaftsprogramme der Länder zusammenfassen (zu den möglichen Inhalten eines solchen Landschaftskonzeptes Tz. 273 ff.). In den bundesweit bedeutsamen Gebieten sollten Mindestziele für die Entwicklung und Erhaltung der bundesrelevanten Eigenschaften der Einzelgebiete festgelegt werden. Auch die Dokumentation der Zielerreichung sollte auf Bundesebene erfolgen.

Die angesprochenen Aufgaben auf Bundesebene bei der Zielbildung (sowie Probleme im instrumentellen Bereich, s. Abschnitt 5.1.3 und 5.2.6) legen eine aktivere Rolle des Bundes im Naturschutzes nahe. Aufgrund der derzeitigen rechtlichen Lage sind seine Handlungsmöglichkeiten jedoch auf die Rahmengesetzgebungskompetenz beschränkt. Eine Verfassungsänderung, die der Bundesebene weitergehende Kompetenzen verschaffen würde, ist derzeit nicht in Sicht. Umso mehr müssen sich die Bundesländer ihrer Verantwortung bewusst werden, auch nationale und europäische Belange des Naturschutzes zu vertreten und eine weit gehende Koordinierung der Strategien auf Länderebene zu erreichen. Die Rolle der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz sollte dazu gestärkt werden. Auf Bundesebene sollten gleichzeitig die Spielräume im Bereich der konzeptionellen Unterstützung der Länder sowie der Informationszusammenführung, Koordination und Moderation ausgeschöpft werden.

3 Akzeptanzdefizite im Naturschutz

77. Der Naturschutzgedanke stößt Umfragen zufolge in der gesamten Bevölkerung auf weit gehende Akzeptanz (BfN, 1999). Dieser Zustimmung in der breiten Öffentlichkeit stehen jedoch häufig Akzeptanzprobleme insbesondere bei unmittelbar Betroffenen „vor Ort“ gegenüber. Dort ist die faktische Durchschlagskraft von Naturschutzargumenten und -zielen (Kapitel 2) meist sehr begrenzt. So wird das Ziel, bedrohte Tier- und Pflanzenarten zu schützen zwar allgemein anerkannt; die Untersagung einer Infrastrukturmaßnahme aufgrund des Schutzes einer regional bedeutsamen Insektenpopulation stößt in aller Regel aber auf Widerstand der örtlichen Bevölkerung. Ein anderes Beispiel ist der Schutz wertvoller Biotope oder ästhetisch ansprechender Landschaften, der selten grundsätzlich angezweifelt wird. Entsprechende Naturschutzmaßnahmen werden aber häufig abgelehnt, wenn sie mit Einschränkungen oder mit Auflagen verbunden sind. Nicht nur die Ansiedlung großtechnischer Anlagen, wie z. B. Flughäfen und Atomkraftwerke, hat insofern mit dem so genannten NIMBY-(Not-in-my-backyard)-Problem zu kämpfen. Die Überwindung solcher Akzeptanzdefizite ist aus Sicht des Umweltrates ein wichtiges Element einer umfassenden Naturschutzstrategie.

3.1 Allgemeine Gründe für Akzeptanzdefizite

78. Die in Naturschutzkonflikten häufig geltend gemachten Vorbehalte sind sowohl auf erlebte oder befürchtete nachteilige Veränderungen der eigenen Nutzungsrechte im weiteren Sinne zurückzuführen als auch auf bestimmte naturschutzkonträre Wertvorstellungen, die selbst dann wirksam werden, wenn Naturschutzmaßnahmen nicht mit direkten Nachteilen verbunden sind.

Grundsätzlich ist zwischen Akzeptanzdefiziten zu unterscheiden, die im Rahmen der Umsetzung von Vorhaben auf Initiative des Naturschutzes entstehen, und solchen, die auftreten, weil Naturschutzbehörden und -verbände auf Planungen anderer reagieren (HEILAND, 1999, S. 31; s. auch HEILAND, 2000, S. 9 f.). Vom Naturschutz selbst geht die Initiative z. B. bei der Ausweisung von Schutzgebieten, bei der Erstellung und Umsetzung der Landschaftsplanung und beim Vertragsnaturschutz aus. Reagieren müssen Naturschutzvertreter dagegen, wenn es um die Verhinderung oder die umweltgerechte Gestaltung von Planungen, Eingriffsvorhaben oder Nutzungsweisen anderer geht. Beispiele hierfür sind Genehmigungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung, die Anwendung der Eingriffsregelung sowie die Durchsetzung der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft. Im Folgenden werden schwerpunktmäßig diejenigen Akzeptanzprobleme im Umfeld von Projekten behandelt, bei denen die Initiative vom Naturschutz ausgeht.

79. Nicht nur „harte“ Interessengegensätze aufgrund von Nutzungskonflikten oder finanziellen Einbußen, sondern auch unterschiedliche Wertvorstellungen sowie eine von beiden Seiten als unbefriedigend empfundene Atmosphäre der Kommunikation erschweren die Zusammenarbeit zwischen Naturschutzvertretern, Landnutzern und der einheimischen Bevölkerung (umfassend STOLL, 1999, m. w. N.). Es lassen sich fünf Gruppen von Gründen für Akzeptanzdefizite im Naturschutz unterscheiden:

1. Ökonomische Nachteile bzw. ungünstige Rahmenbedingungen finanzieller und organisatorischer Art,
2. mangelnde Vertrautheit mit Naturschutzzielen,
3. konträre Werthaltungen und Überzeugungen,
4. Kommunikationsformen, die von den Beteiligten als unbefriedigend oder als autoritär erlebt werden und
5. Angst vor Verhaltenseinschränkungen, Bevormundung und Fremdbestimmung.

Den genannten Gründen soll im Folgenden näher nachgegangen werden.

Ökonomische Nachteile bzw. ungünstige Rahmenbedingungen finanzieller und organisatorischer Art

80. Vorbehalte gegen Ziele des Naturschutzes können nicht verwundern, wenn die betroffenen Personen oder Gruppen finanzielle Einbußen oder ähnliche Nachteile wie etwa Bewirtschaftungserschwernisse in Kauf nehmen müssen. Diese Gründe sind insbesondere bei Konflikten mit direkt betroffenen Landnutzern relevant. Die verhältnismäßig geringen finanziellen Mittel des Naturschutzes (näheres Abschn. 5.1.2), die auch in der Wirtschaft einer Region kaum nennenswert ins Gewicht fallen (s. NNA, 2001), lassen Kooperationsangebote des Naturschutzes in den Augen der Landnutzer häufig unattraktiv oder sogar unglaubwürdig erscheinen. So wird in diesem Zusammenhang gemutmaßt, dass letztlich doch der billigste Weg – die Umsetzung der Naturschutzmaßnahmen mit hoheitlichen Mitteln auf Kosten der Nutzer – eingeschlagen wird.

Typischerweise tritt die Naturschutzverwaltung als Bittstellerin auf, die nur verhältnismäßig wenig zu bieten hat. Einen besonders starken Vertrauensverlust erleidet der Naturschutz dann, wenn einmal gewährte Kompensationszahlungen dauerhaft oder vorübergehend zurückgenommen werden, wie z. B. im Falle des Erschwernisausgleichs für die Landwirtschaft in Niedersachsen geschehen (SCHRAMEK, 2001, S. 71). Die Bedeutung der finanziellen Komponente zeigen auch mehrere Untersuchungen zur Umsetzung von Agrarumweltprogrammen

auf, in denen festgestellt wurde, dass die finanzielle Anreizwirkung für Landwirte die wichtigste Entscheidungskomponente ist, um an Agrarumweltprogrammen teilzunehmen. Der zweitwichtigste angegebene Grund ist das Interesse an Umwelt und Naturschutz (vgl. hierzu z. B. SCHRAMEK, 2001, S. 71; LEL, 1998, S. 22).

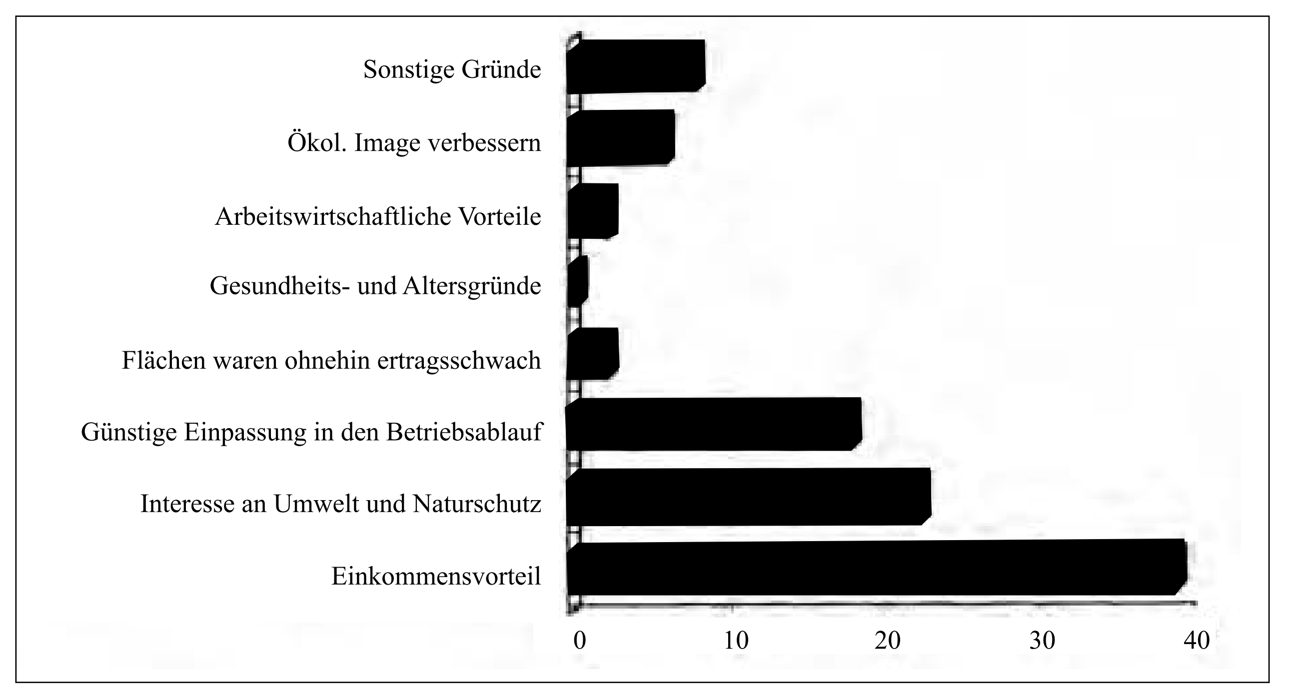
Doch auch wenn Ausgleichszahlungen für Einzelflächen zur Verfügung stehen und eine grundsätzliche Akzeptanz der Nutzer vorhanden ist, wird diese z. T. durch komplizierte Auflagen wieder infrage gestellt. Mangelndes Verständnis der Landnutzer für den Sinn von Bewirtschaftungseinschränkungen kann ebenfalls eine Ursache dafür sein, dass die Bereitschaft zur Teilnahme wieder erlischt. Die Bedeutung unterschiedlicher Entscheidungsgründe für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen erschließt sich anschaulich am Beispiel des „Förderprogramms umweltschonende Landwirtschaft“ (FUL) in Rheinland-Pfalz (Abb. 3-1).

Kritik an diesem Programm wird auch in Bezug auf den umfangreichen bürokratischen und arbeitstechnischen Aufwand sowie die starren, z. T. als praxisfern empfundenen Nutzungsregelungen geübt (PÖLKING und MOHRBACH, 1999 ; s. auch Abb. 3-1). Diese Faktoren können dazu führen, dass Naturschutzmaßnahmen abgelehnt werden, obwohl die Betroffenen die Naturschutzziele grundsätzlich befürworten. Nur ein Viertel der Befragten berichtete von positiven Imageeffekten durch die Teilnahme am FUL. Hierzu zählten häufig Landwirte, die durch Direktvermarktung ihrer Fleischprodukte Vorteile bei der Vermarktung erzielten (PÖLKING und MORBACH, 1999, S. 52). Erste Erfahrungen in den Ländern mit der Kontrolle der Agrarumweltprogramme deuten darauf hin, dass viele Landwirte in der Anlaufphase der Programme Schwierigkeiten mit der Einhaltung der Auflagen hatten. Erst die Ergebnisse der Länder-Evaluationen, die im Jahre 2003 zu erwarten sind, werden darüber jedoch genauere Aussagen zulassen.

81. Auch bei der Anwendung der Eingriffsregelung entstehen Akzeptanzdefizite durch komplizierte Auflagen und aus der Sicht der Betroffenen unnötige Einschränkungen z. B. hinsichtlich der Verwendung von Pflanzenarten und Wegebelägen bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen (WOLF, 2001, S. 489; MEYHÖFER, 2000, S. 38 ff.). Nicht zuletzt führt die Einschränkung der freien Verfügbarkeit über das private Eigentum bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen häufig zu einer äußerst geringen Bereitschaft zur konstruktiven Mitarbeit (vgl. u. a. WOLF, 2001, S. 489 f.; für die Bauleitplanung: WEIHRICH, 1997, S. 89; PREISLER-HOLL et al., 1996, S. 138).

Abbildung 3-1

Entscheidungsgründe für die Teilnahme am „Förderprogramm umweltschonende Landwirtschaft“ (FUL) in Rheinland-Pfalz



Beantwortung der Frage: „Bitte nennen Sie die wichtigsten Gründe für Ihre Entscheidung, an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen“. Angegeben ist die Häufigkeit der Nennungen in Prozent von den gesamten Nennungen (Mehrfachnennungen waren möglich).

Quelle: PÖLKING und MOHRBACH, 1999

Die dem Naturschutz bereits im Zusammenhang mit den Agrarumweltprogrammen z. T. vorgeworfene Unglaubwürdigkeit (s. Tz. 80) wird im Falle der Eingriffsregelung durch eine Ungleichbehandlung bei der Aufbürdung finanzieller Lasten zusätzlich geschürt. Die vorhandenen bundesrechtlichen Regelungen zur Eingriffsregelung bieten den Ländern und Kommunen im Vollzug viel Interpretationsspielraum (KIEMSTEDT, 1996, S. 93). So gibt es kein einheitliches Verfahren für die Ermittlung des Kompensationsbedarfs. Dies führt zu unterschiedlich hohen Kompensationskosten für den gleichen Eingriff in benachbarten Gemeinden oder Bundesländern (vgl. z. B. OLES, 2001, S. 213 ff.; KÖPPEL et al., 1998, S. 359 f.). Nicht nur für den Vorhabenträger und die Öffentlichkeit ist dies schwer nachvollziehbar. Auch in gerichtlichen Auseinandersetzungen werden die Kompensationsforderungen hierdurch angreifbar (HOPPENSTEDT und RUNGE, 1998, S. 79).

Mangelnde Vertrautheit mit Naturschutzzielen

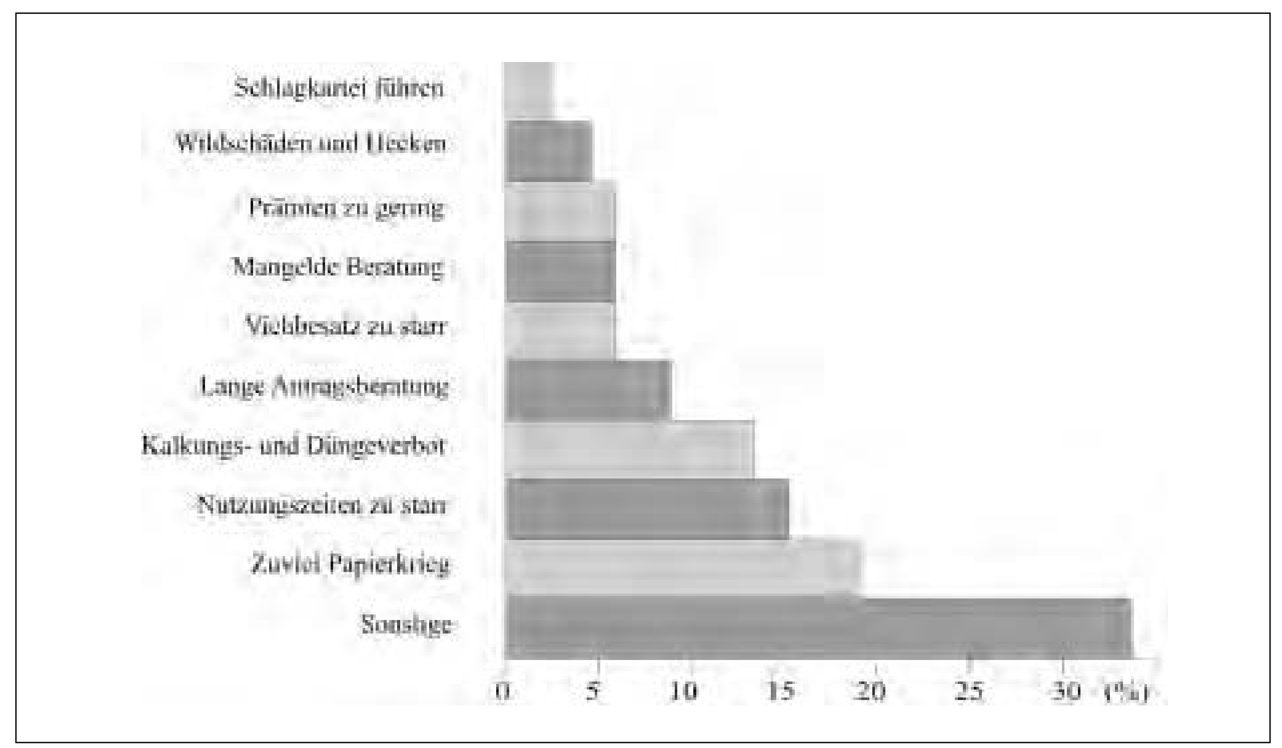
82. Die unzureichende Zugänglichkeit und Vermittlung von Informationen zu den Schutzzielen oder zu den zu schützenden Prozessen im Naturhaushalt sowie zu anderen Entscheidungshintergründen mindert die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse. Sie erschwert es bestimmten Akteursgruppen, sich adäquat am Kommunikationsprozess zu beteiligen. Häufig fehlt ein multilateraler Dialog, der diese Kenntnisse vermitteln und eine Annäherung von Standpunkten durch Lernprozesse bewirken könnte. Dadurch verhärten sich die Positionen und Spielräume für mögliche einvernehmliche Problemlösungen bleiben ungenutzt (BISCHOFF und HÜCHTKER, 1996, S. 30 f.; HOFMANN-HOEPEL, 1994; HOFFMANN-RIEM, 1994, S. 595 f.; KOCH, 1994, S. 69; SELLE, 1996, S. 70 f.).

Konträre Werthaltungen und Überzeugungen

83. Naturschutzvorhaben scheitern oft nicht aus sachlichen, sondern aus emotionalen Gründen (BÖTTCHER und HÜRTER, 1995; KAULE et al., 1994; LUZ, 1994; PONGRATZ, 1992; RENTSCH, 1988). Vorbehalte der einzelnen Akteursgruppen aufgrund von verbreiteten Vorurteilen oder von negativen Schlüsselerlebnissen führen zu Misstrauen bis hin zu Blockaden (BISCHOFF und HÜCHTKER, 1996, S. 27; vgl. auch HEILAND, 2000, S. 11; WIEDEMANN, 1995; LUZ, 1994; MÜLLER, 1986, S. 1). In den Untersuchungen zur Akzeptanz der Agrarumweltprogramme in Rheinland-Pfalz wurde z. B. deutlich, dass ein Teil der Betriebe (7 %) sogar eine Verschlechterung des Images bei Berufskollegen und in der Öffentlichkeit hinnehmen musste: Grund war das „ungepflegte“ Aussehen der Förderflächen (PÖLKING und MORBACH, 1999, S. 52; vgl. Abb. 3-2).

Abbildung 3-2

Kritikpunkte am „Förderprogramm umweltschonende Landwirtschaft“ (FUL) in Rheinland-Pfalz und die prozentuale Häufigkeit ihrer Nennungen



Quelle: PÖLKING und MORBACH, 1999

Kommunikationsprobleme

84. Das häufigste Problem in der Kommunikation zwischen Naturschützern und Adressaten von Maßnahmen besteht in der mangelnden Transparenz der Vorgehensweisen und des Für und Wider von Naturschutzprojekten. Dadurch entstehen Misstrauen und Gerüchte darüber, „was der Naturschutz vorhat“. Die verschiedenen Interessengruppen bringen z. B. sehr unterschiedliche Sichtweisen, Problemwahrnehmungen und Bewertungen mit. So ist ein aus Naturschutzsicht wertvoller Lesesteinwall für die beteiligten Einheimischen eine Erinnerung an harte Arbeit und schlechten, steinigen Boden. Werden diese Auffassungsunterschiede im Kommunikationsprozess nicht transparent gemacht, erschwert dies die Verständigung zwischen den Akteuren erheblich (BISCHOFF und HÜCHTKER, 1996, S. 28; WIEDEMANN, 1995; KAULE et al., 1994). Protesthaltungen können entstehen, wenn betroffene Akteure gar nicht oder erst so spät in ein Verfahren einbezogen werden, dass wichtige Entscheidungen bereits getroffen sind. Bei den Akteuren entsteht dann der Eindruck, vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden (HEILAND, 2000, S. 11; STOLL, 1999; STIERAND, 1993, S. 145; EBERT et al., 1992, S. 92; HOLZNAGEL, 1990, S. 90).

Auch eine geringe Kompromissbereitschaft der Naturschutzvertreter, mangelnde Flexibilität und die Versteifung auf Vorgaben, zu denen es offensichtlich Alternativen gäbe, rufen emotionale Ablehnung hervor (s. HEILAND, 2000, S. 12). Versuche von Naturschutzvertretern, moralischen Druck auszuüben, oder ein übergroßes Sendungsbewusstsein können die Kommunikation erschweren, da sich Landnutzer dadurch in ihrer eigenen moralischen Integrität angegriffen fühlen. Ein im Einzelfall möglicherweise angebrachtes konfrontatives Auftreten erschwert eine spätere konstruktive Zusammenarbeit und Kommunikation mit zunächst „bekämpften“ Akteuren (KARGER, 1995). Umweltpolitische Akteure haben in der Regel nicht nur in einem Regelungsfeld miteinander zu tun, sondern in mehreren. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich Konflikte aus einem von Konfrontation geprägten Bereich in andere Regelungsfelder übertragen, in denen die Möglichkeit kooperativer Problemlösungen bestünde. Zudem manövrieren sich Akteure, die ausschließlich konfrontative Strategien anwenden, auf Dauer in eine Position der Isolation, aus der heraus sie keine Chance mehr haben, Gehör in der breiten Öffentlichkeit zu finden (MAYNTZ, 1987).

Angst vor Verhaltenseinschränkungen, Bevormundung und Fremdbestimmung

85. Gerade im Zusammenhang mit Naturschutzmaßnahmen ist eine weit verbreitete Ablehnung gegenüber behördlichen Entscheidungen zu beobachten, die als hierarchische („Top-down“-)Regulierung wahrgenommen werden. Im Falle von Schutzgebietsausweisungen ist diese Befürchtung nicht unbegründet, da die Unterschutzstellung zumindest eine Erhaltung des Status quo verlangt, der Landnutzer also auf Nutzungsoptionen verzichten muss (Tz. 80). In Fallstudien wurde deutlich, dass Landwirte jedoch selbst gegenüber dem Vertragsnaturschutz die Empfindung entwickeln können, dass autoritärer Zwang ausgeübt wird, obwohl eine Teilnahme am Vertragsnaturschutz im Prinzip freiwillig ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Vertragsnaturschutz in Schutzgebieten angeboten wird. Da die Naturschutzbehörden über die Schutzgebietsverordnung schärfere Nutzungsauflagen verhängen könnten, fühlen sich viele Landwirte erpresst (BRENKEN, 2002, S. 68 f.).

Haben die Beteiligten den Eindruck, dass ihre Einflussmöglichkeiten auf den Planungs- und Entscheidungsprozess unzureichend sind, wirkt dies konfliktverschärfend und kann zu Blockaden und anderen Strategien der Interessendurchsetzung führen (BISCHOFF und HÜCHTKER, 1996, S. 33; HOLZNAGEL, 1990, S. 95 f.). Auch flächenscharfe Darstellungen möglicher Naturschutzmaßnahmen, die ohne vorherige Kontaktaufnahme zu den Grundeigentümern durchgeführt werden, wirken akzeptanzmindernd (HEILAND, 2000, S. 11) und führen bei den Betroffenen zu einem generellen Misstrauen gegenüber dem Naturschutz. Im „Forum Elbtalaue“ löste beispielsweise eine von Naturschutzseite präsentierte Karte „Entwicklungspotential aus Naturschutzsicht“, in der etwa ein Drittel der Fläche als „Schwerpunktbereich mit Eignung für eigendynamische natürliche Entwicklung“ gekennzeichnet war, große Befürchtungen und Widerstände der Betroffenen aus (DONNER und SCHMIDT, 2000, S. 64).

Hemmnisse in kooperativen und integrativen Naturschutzansätzen

86. Als Lösung für die meisten der angesprochenen Akzeptanzprobleme werden häufig kooperative Naturschutzstrategien, die Schutz und Nutzung integrieren, empfohlen. Obwohl Naturschutzprojekte, die eine Kooperation mit den Nutzern anstreben, in den letzten Jahren durch verschiedene Institutionen und Programme wie z. B. das LEADER+-Programm der EU intensiviert wurden, stellen erfolgreiche Beispiele noch immer Einzelfälle dar. Viele Projekte zur Vermarktung naturschutzkonform erzeugter Produkte oder zur Förderung des Tourismus, die mit viel Enthusiasmus vonseiten des Naturschutzes begonnen wurden, entwickelten sich sehr langsam, blieben auf der Strecke oder zeigten nur geringe Erfolge. Trotz der unbestritten besseren Akzeptanz, die kooperative Projekte bei den Landnutzern hervorrufen, hat sich diese Form der Umsetzung von Naturschutzzielen bislang nicht als vorherrschendes Instrument durchsetzen können. Um dies zu erklären, müssen die Erfolgsfaktoren für kooperative Projekte, die so genannte Gewinnerkoalitionen erzeugen, näher betrachtet werden. Ausschlaggebend für die erfolgreiche Initiierung und Umsetzung solcher Projekte sind folgende Faktoren (vgl. BLUM et al., 2000; BRENDLE, 1999):

– Es muss ein Mindestmaß an Problemdruck und Lösungswillen bei den Akteuren vorhanden sein. Ein für die Naturschutzprojekte förderlicher Problemdruck entsteht nicht nur durch einen kritischen Zustand von Natur und Landschaft. Vielmehr spielen die von den

Akteuren subjektiv wahrgenommenen ökonomischen, sozialen oder politischen Problemlagen eine entscheidende Rolle.

- Engagierte Einzelpersonen, die das Projekt von der Idee bis zur Umsetzung zu „ihrer Sache“ machen, sind zentral für einen erfolgreichen Ablauf eines Projektes. Einflussreiche und durchsetzungsfähige Akteure müssen sich für das Projekt einsetzen.
- Der Aufbau eines Netzes von Fürsprechern muss gelingen. Dies ist in der Regel nur bei personeller Kontinuität in den Naturschutzorganisationen, von denen die Impulse ausgehen, möglich. Ein solches Akteursnetzwerk ermöglicht schnelles und unkompliziertes Handeln, unter anderem zur Mobilisierung von Ressourcen für das Projekt.
- Die Projekte sollten sich an vorhandene rechtliche und finanzielle Steuerungsinstrumente anschließen.
- Günstig wirken sich Erfolge bereits in der Anfangsphase sowie ein aktives und vorsorgendes Umfeldmanagement aus.
- Prozesskompetenz und ausreichende personelle Ausstattung bei den Projektträgern sind unerlässlich.

87. Akzeptanzprobleme bei Naturschutzprojekten ergeben sich vor diesem Hintergrund vor allem dann, wenn

- die zur Initiierung und Durchführung erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen fehlen;
- sich die zuständigen Behördenvertreter nicht ausreichend für das Projekt einsetzen (können), weil ihnen Zeit, Motivation oder das nötige Durchsetzungsvermögen fehlen;
- der Problemdruck relativ gering ist und Lösungen durch die Betroffenen nicht für erforderlich gehalten werden und
- sich für die jeweiligen Akteure kein oder im Vergleich zu den zugemuteten Einschränkungen oder zum Aufwand ein zu geringer Nutzen ergibt.

Die genannten Negativfaktoren sind unter den Bedingungen, unter denen gegenwärtig der größte Anteil der Naturschutzarbeit geleistet wird, relativ häufig anzutreffen. Es erscheint nicht hinnehmbar, dass der Erfolg des Naturschutzes vielfach von zufälligen lokalen Umständen abhängt.

3.2 Akzeptanzdefizite innerhalb von Schutzgebieten

88. In Großschutzgebieten treten Akzeptanzdefizite in besonders ausgeprägter Form auf. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Naturschutz insbesondere in Nationalparken sowie z. T. auch in Biosphärenreservaten absoluten Vorrang genießt und menschliche Nutzungen nur insofern erlaubt sind, als sie mit dem gesetzlich verankerten Schutzzweck vereinbar sind. Damit werden den Betroffenen Nutzungseinschränkungen abverlangt, die nicht selten als Schikanen empfunden und daher abgelehnt werden (umfassend STOLL, 1999, m. w. N.).

Die Ausweisung kleinerer Naturschutzgebiete führt zwar auch zu Konflikten mit den jeweils betroffenen Landnutzern (s. Fallstudie in MARSCHALL, 1998), kleinere Naturschutzgebiete werden in der Regel jedoch von der Mehrheit der lokalen Bevölkerung eher akzeptiert als der großräumige Naturschutz, wie er für Nationalparke charakteristisch ist. Hier fühlen sich größere Gruppen negativ betroffen. Die daraus erwachsende Ablehnung manifestiert sich in Bürgerinitiativen gegen die Einrichtung von Nationalparken oder gegen deren Erweiterung, wie z. B. Bayerischer Wald und Wattenmeer, in Vereinsgründungen, rechtlichen Schritten, Kundgebungen und Nichtbefolgung von Verhaltensregeln bis hin zu Akten von Vandalismus (umfassend STOLL, 1999). Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „Akzeptanzkrater“, dessen Radius vornehmlich die auf dem Gebiet des Nationalparks gelegenen Gemeinden betrifft (RENTSCH, 1988). Ein anschauliches Beispiel hierfür ist der Konflikt um die Ausweisung des geplanten hessischen Nationalparks Kellerwald. Während die umliegenden größeren Städte den Nationalpark befürworteten, wurde er von den unmittelbar im Gebiet und in der direkten Umgebung gelegenen Gemeinden abgelehnt (HARTHUN, 1998). Unklar ist bisher, wie groß der Kreis der Nationalparkgegner in der Bevölkerung tatsächlich ist und welche Rolle Meinungsführer aus bestimmten Nutzergruppen spielen.

89. Eine Reihe von sozialwissenschaftlichen Untersuchungen hat sich in den vergangenen Jahren den ökonomischen, kulturellen, psychischen und sozialen Ursachen der Akzeptanzdefizite in Schutzgebieten zugewandt (STOLL, 1999; auch HEILAND, 2000, m. w. N.). Fallstudien gibt es zum Unteren Odertal (MÜLLER, 2001), zur Elbtalaue (DONNER und SCHMIDT, 2000; WIEHR, 1997), zur Vorpommerschen Boddenlandschaft (KATZENBERGER, 2000), zum Landschaftsschutzgebiet Rügen (ALBERT, 2000) und zum Hochharz (GAFFERT, 1998). Die folgende Darstellung stützt sich auf diese Arbeiten.

90. Die Wahrnehmungsmuster der lokalen Bevölkerung und der behördlichen sowie der privaten Naturschützer unterscheiden sich stark voneinander. Während sich Naturschützer in ihrer Wahrnehmung an naturschutzfachlichen Kriterien wie Repräsentativität, Seltenheit, Grad der Gefährdung oder Raumbedeutsamkeit von Arten und Biotoptypen orientieren, nehmen Betroffene ihre traditionellen Nutzungsformen und ihre lokalen Gewohnheiten zum Maßstab. Die Schutzgebiete werden gleichsam durch verschiedene „Linsen“ gesehen. Die Naturschützer sehen vornehmlich Standorte, Lebensräume und Arten, während die Bewohner der Region sich auf ihre soziokulturelle Lebenswelt beziehen. Wirkliche oder auch nur befürchtete Einschränkungen gewohnheitsrechtlicher Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten in den Kernzonen der

Nationalparke beeinträchtigen die Akzeptanz. Hinzu kommt, dass die Folgeeffekte, die einen langfristigen Nutzen des Nationalparks für die Regionalentwicklung bedeuten könnten (Lebensqualität, Produkte aus der Region, Entwicklung des Tourismus usw.), mit Unsicherheiten behaftet sind, während die Regulierungen unmittelbar spürbar einschränkende Wirkung entfalten. Die generellen Wohlfahrtseffekte von Großschutzgebieten erfahren zwar eine differenzierte Betrachtung in der Fachliteratur (z. B. Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin; ROMMEL, 1999); aus der Sicht der Betroffenen hingegen stehen einzelne Schädigungen oder Einschränkungen im Vordergrund. Häufig werden solche Vorkommnisse mit einem anekdotischen Charakter versehen, der den Naturschutz in ein schlechtes Licht rückt.

Selten wird der Naturschutz mit zukunftsweisenden Zielen in Verbindung gebracht. Vielmehr steht er im Ruf, nur zu verhindern und Entwicklungen „abzuwürgen“. Eine Orientierung an historischen Referenzzuständen verleiht dem Naturschutz ein rückwärtsgewandtes „Image“ („musealer Naturschutz“). Es entsteht häufig der irrige, aber hartnäckige Eindruck, als wolle der Naturschutz auch zu den materiellen und sozialen Lebensverhältnissen der Referenzepochen (z. B. Mitte des 19. Jahrhunderts) zurückkehren. Der Volksmund spricht dann rasch von „Mittelalter“ oder „Steinzeit“. Als akzeptanzschädlich haben sich Versuche erwiesen, vormoderne Berufe (Weben, Töpfern, Körbeflechten usw.) mit Nationalparken und Biosphärenreservaten in Verbindung zu bringen (KATZENBERGER, 2000, S. 76). Auch die Schutzgebietsterminologie („Park“, „Reservat“) ist in Bezug auf die Akzeptanz wenig glücklich, da sie ungewollte Assoziationen weckt (Tz. 292). Betroffene fühlen sich damit leicht als „Eingeborene“ oder „Ureinwohner“ eingestuft. Auch Ängste vor „Vertreibung“ oder „Aussperrung“ des Menschen sind weit verbreitet.

Ein grundsätzliches Einverständnis mit der Naturschutzidee kann mit der Ablehnung des Nationalparks als „unnötig strikt“ oder als „zu weit gehend“ verbunden werden. Vor allem relativ sachkundige und mit den Schutzgebietskategorien vertraute Personen erklären in den Interviews häufig, dass sie mit einem Biosphärenreservat oder mit einem Naturpark einverstanden wären, aber einen Nationalpark mit „all seinen Einschränkungen“ ablehnen (MÜLLER, 2001, S. 46; vgl. KATZENBERGER, 2000, S. 64). Häufig ist somit nicht die Unterschutzstellung des Gebietes als solche strittig, sondern die Wahl der Schutzkategorie. Dies betrifft besonders alte Kulturlandschaften mit dauerhafter menschlicher Nutzung (Darß, Unteres Odertal, Elbtalauen u. a.). Hier wird mehrheitlich die Leitlinie des Kulturlandschaftsschutzes favorisiert. Auch der Artenschutz findet breite Zustimmung; zurückgewiesen wird aber meist das Ziel des Prozessschutzes. An diesem für Nationalparke zentralen Punkt sind die Wertdivergenzen zwischen Naturschützern und der lokalen Bevölkerung in vielen Fällen besonders stark ausgeprägt. Eine ursprüngliche, allgemeine Zustimmung für den Naturschutz kann in Ablehnung umschlagen, sobald deutlich wird, welche Ziele mit der Einrichtung eines Nationalparks verfolgt werden. Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass sich die Akzeptanz des Prozessschutzes in einigen Fällen allmählich verbessert (MÜLLER, 2001, S. 70).

Das Kriterium der „Geeignetheit“ einer Fläche als möglicher Nationalpark (§ 24 BNatSchG n. F.) impliziert, dass das Gebiet eher extensiv genutzt wurde und wird. Gerade die Tatsache, dass sich ein Gebiet als Nationalpark bzw. zur Entwicklung eines Nationalparks eignet, wird von der örtlichen Bevölkerung als Beleg dafür genommen, dass sie selbst sehr wohl in der Lage seien, den schützenswerten Charakter dieses Gebietes zu bewahren. Der Nationalpark wird daher teilweise als unverdiente Strafe für einen „richtigen“ Umgang mit der Natur empfunden (KATZENBERGER, 2000, S. 63).

Während im Landschaftserleben der meisten Menschen „Wildnis“ auch positiv besetzt ist und mit Abenteuer und Anregung in Verbindung gebracht wird (vgl. Tz. 20 ff., 36), werden von der lokalen Bevölkerung häufig die Gefahren und Nachteile betont, die entstehen, wenn die Natur sich selbst überlassen bleibt. Genannt werden Mückenplage durch Wiedervernässung, Borkenkäferbefall, Unkrautausbreitung, Gefahren durch Einschränkungen des Küstenschutzes oder durch möglicherweise einwandernde Wölfe usw. Das Konzept des Wildnis- und des Prozessschutzes wird als ein riskantes Naturexperiment eingeschätzt (KATZENBERGER, 2000, S. 73). Solche Ängste werden durch unsachliche Informationskampagnen der Nationalparkgegner gezielt geschürt und verstärkt, so wenn beispielsweise Gesundheitsgefahren durch einen angeblichen Pilzbefall in riesigen Totholzflächen dramatisiert werden (HARTHUN, 1998, S. 224).

Häufig werden Heimat-Argumente und Argumente kultureller Identität gegen den Prozessschutz ins Feld geführt (HARTHUN, 1998, S. 224). Nicht selten werden die Konflikte zwischen Prozess- und Artenschutz betont (MÜLLER, 2001, S. 67 f.), denn Prozessschutz kann zum lokalen Verlust von Arten führen, die an extensive Landnutzungsformen angepasst sind.

91. Nationalparke können gemäß geltender Rechtslage nicht nur aufgrund der Tatsache ausgewiesen werden, dass sie sich auf einem maßgeblichen Flächenanteil in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden (§ 24 BNatSchG n. F.). Es reicht bereits aus, dass das fragliche Gebiet oder Teile davon geeignet sind, sich in einen Zustand zu entwickeln, der diesem primären Ziel entspricht. Die aus der Sicht des Naturschutzes zu begrüßende Betonung des Entwicklungsgedankens im novellierten Bundesnaturschutzgesetz verstärkt die Angst vor allem der betroffenen Landnutzer vor einem „Auslaufenlassen“ der Landnutzung. Auch wenn lange Übergangszeiträume bis zur vollständigen Einstellung der Nutzung eingeräumt werden, wird dies häufig als unfaire „Salami-Taktik“ des Naturschutzes gedeutet. Der gewährte Bestandsschutz verbessert insofern nicht notwendigerweise die Akzeptanz, sondern ruft teils empörte, teils resignative Reaktionen hervor. Details der Pflege- und Entwicklungspläne werden häufig als unzumutbare Härten empfunden, deren

ökologischer Sinn den Betroffenen nicht einleuchtet. Dies betrifft beispielsweise Einschränkungen der Küstenfischerei, des Freizeitangelns, sporadischer Nutzungsformen wie das Sammeln von Beeren oder Pilzen sowie das Verbot der Jagd. Die Einschränkungen und allmähliche Beendigung dieser Formen der stofflichen Naturnutzung sind jedoch Charakteristika von Nationalparken (Tz. 94), über die aus der Sicht der Naturschützer nicht verhandelt werden darf, da man andernfalls die Schutzkategorie „Nationalpark“ als solche grundsätzlich infrage stellen würde. Dieses Strukturproblem erschwert Kompromisslösungen.

Das Verhalten der Naturschützer wird extrem kritisch und misstrauisch beobachtet. Häufig werden Vertreter des behördlichen Naturschutzes pauschal als „Grüne“ bezeichnet. Vor dem Hintergrund solcher Fehlidentifikationen werden Glaubwürdigkeitsansprüche hoch angesetzt (KATZENBERGER, 2000). Können die ehrenamtlichen oder behördlichen Naturschützer diesen Ansprüchen nicht ständig genügen, so gelten sie als unglaubwürdig („Die fahren ja auch mit dem Auto durch den Wald!“). Die Angemessenheit dieser Ansprüche wird nur selten reflektiert.

Die Ablehnung von „Fremdbestimmung“ und „Naturschutzbürokratie“ ist generell ausgeprägt. Die Vorgehensweise von Landespolitikern und Behörden wird von einer Mehrzahl der Befragten allgemein als intransparent, uninformativ, autoritär und nicht demokratisch empfunden. Ausdrücke wie „überstülpen“ oder „bevormundet werden“ finden sich in sämtlichen Fallstudien. Beklagt werden fehlende Mitsprachemöglichkeiten. Häufig werden „basisdemokratische“ Argumente vorgebracht. Die Regulierung von Verhalten in der Natur verleiht dem behördlichen Naturschutz in den Augen vieler Nutzer administrative, autoritäre und dogmatische Züge und ein entsprechendes Negativ-Image.

Nur selten bilden sich stabile Allianzen aus Naturschutzbehörden und lokalen Meinungsführern, die für die Belange des Naturschutzes öffentlich eintreten und Vorbildfunktion übernehmen. In der Regel baut sich ein diffuser und konformistischer Gruppendruck gegen den Naturschutz auf, der auch die nicht direkt Betroffenen erfasst. Diese Stimmung erschwert oder verhindert es, dass Gruppen, deren Interessen mit den Zielen des Naturschutzes durchaus verträglich sind oder sein könnten (Tourismus, Gastronomie usw.), sich öffentlich zu Wort melden und Allianzen mit den Naturschützern eingehen. Dies wiederum führt zu der schwer aufzubrechenden Situation, dass die Naturschützer in Nationalparken häufig zu isolierten Außenseitern werden (STOLL-KLEEMANN, 2001).

92. In den neuen Bundesländern haben Akzeptanzdefizite ein besonderes Profil. Hier wird der behördliche Naturschutz oft als „westlich“ verstanden. Die Einschränkungen durch den Naturschutz werden als Widerspruch zu den neu erworbenen Vorstellungen von „westlicher Freiheit“ empfunden. Die unreflektierten Ideale „westlicher Freiheit“ verbinden sich häufig mit der Ablehnung einer Fremdbestimmung durch Westdeutsche. Dies zeigt sich besonders dann, wenn die Führung der Nationalparke hauptsächlich aus den alten Bundesländern stammt. Nicht selten trifft man sogar auf eine Einordnung des Naturschutzes in antidemokratische Traditionen.

93. Akzeptanzdefizite prägen sich häufig zu festen, stereotypen Einstellungen und Vorurteilsstrukturen aus, die sich später kaum noch im Sinne des Naturschutzes beeinflussen lassen. Es ist zurzeit offen, ob diese Einstellungen lediglich spezifisch für die eher ältere Generation sind oder ob, und wenn ja, in welcher Form sie sich auch in der jüngeren Generation ausprägen.

IUCN-Kriterien als Grund für Akzeptanzdefizite

94. Viele Argumente gegen Nationalparke beziehen sich auf den weitgehenden Ausschluss menschlicher Nutzung (HUBO und KROTT, 1998). Aus diesem Grunde ist die Ausrichtung der Nationalparkkonzepte an den Kriterien und Kategorien der Internationalen Naturschutzorganisation IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) zu diskutieren. Die IUCN bemüht sich um eine weltweit einheitliche und anerkannte Schutzgebietssystematik. Die Kategorien und Kriterien der IUCN sind völkerrechtlich nicht verbindlich, werden aber in vielen Staaten als Leitlinien für die Ausweisung von Nationalparken und anderen Schutzgebieten benutzt. Die IUCN ist von den Zielen und Idealen der US-amerikanischen Wildnis-Bewegung geprägt. Sie ist im Kontext des internationalen Naturschutzes einflussreich, in Deutschland über Fachkreise hinaus jedoch nur wenig bekannt. Für die lokale Bevölkerung sind die IUCN-Kriterien nicht maßgeblich, während viele Naturschützer sie als normativ verbindlich oder zumindest als Idealziel anerkennen (exemplarisch PANEK, 1999; ähnlich KNAPP, 2001). Unter der Voraussetzung der Maßgeblichkeit der IUCN-Kriterien (oder einer strikten Interpretation dieser Kriterien) als dem „international gültigen Standard“ (PANEK, 1999, S. 266) erscheint die Situation in vielen deutschen Nationalparken als unbefriedigend, sofern beispielsweise stoffliche Nutzungen wie Jagd oder Fischerei weiterhin auch in Kernzonen geduldet werden und nicht ausdrücklich naturschutzfachlich erwünscht sind. Diese Duldungspraktiken, durch die die Nationalparkverwaltungen Konflikte entschärfen wollen, erscheinen vor dem Hintergrund einer strikten Auslegung der IUCN-Kriterien für Nationalparke (Tab. 3-1, Seite 52) als Beispiele mangelnder Zielerfüllung (PANEK, 1999, S. 268).

95. Die IUCN-Kategorien und -Kriterien sind seit 1969 mehrfach geändert worden. Die derzeit gültigen sechs Kategorien sind seit 1994 in Kraft. Die strengste IUCN-Schutzkategorie I, aufgeteilt in Kategorie Ia: „Strict Nature Reserve“ und Ib: „Wilderness Area“ kann in West- und Mitteleuropa scheinbar kein Gebiet erfüllen, da es hier keine großen Wildnisgebiete mehr gibt. Kategorie-I-Gebiete müssen von menschlichem Einfluss weitgehend frei sein und frei gehalten werden können. 88 % der Flächen der europäischen Kategorie-I-Gebiete befinden sich in Norwegen, Finnland und Russland (KNAPP, 2001, S. 223). Es wird neuerdings jedoch in Naturschutzkreisen darüber diskutiert, ob Kernzonen der deutschen Nationalparke oder auch andere Flächen unter Umständen die

Tabelle 3-1

Managementkategorien für Schutzgebiete (Protected Area Management Categories) nach IUCN

Kategorie	Definition
I	**Ia: Strenges Naturschutzgebiet (Strict Nature Reserve):** streng geschütztes Gebiet (Land oder Meer) mit außergewöhnlichen oder repräsentativen Ökosystemen, geologischen oder physischen Merkmalen oder Arten, die vor allem der Forschung und dem Umweltmonitoring dienen (z. B. Totalreservate) **Ib: Wildnisgebiet (Wilderness Area):** großes natürliches oder naturnahes Gebiet ohne dauernde oder signifikante Besiedlung, das zum Schutz seines natürlichen Zustandes erhalten wird (Prozessschutzgebiet, Wildnisgebiet)
II	**Nationalpark (National Park):** streng geschütztes Gebiet zum Schutz von intakten Ökosystemen für kommende Generationen und zur Erholung; eine Ausbeutung und jede Nutzung oder Besiedlung, die dem Schutzzweck entgegensteht, ist ausgeschlossen. Förderung von Wissenschaft, Umwelterziehung und Erholung (Tourismus) in Einklang mit den Schutzzielen
III	**Naturmonument (Natural Monument):** Gebiet zum Schutz von einer/mehreren außergewöhnlichen Naturbildungen, die von besonderer Seltenheit, Repräsentativität, Ästhetik oder kultureller Bedeutung sind (Naturdenkmal)
IV	**Biotopschutzgebiet/Artenschutzgebiet (Habitat/Species Management Area):** Gebiet (Land oder Meer) mit aktivem Management/Pflege zum Erhalt bestimmter Biotope und Arten
V	**Landschaftsschutzgebiet/Meeresschutzgebiet (Protected Landscape/Seascape):** Terrestrisches Gebiet, Küsten- oder Meeresgebiet, in dem durch anthropogene Tätigkeit ein spezifischer Landschaftscharakter entstanden ist mit besonderem ästhetischen, ökologischen und/oder kulturellem Wert und oft hoher biologischer Vielfalt. Schutz und Entwicklung dieser traditionellen Wechselwirkungen und der daraus resultierenden Biodiversität sind Hauptziel
VI	**Ressourcenschutzgebiet (Managed Resource Protected Area):** Gebiet mit ökologisch nachhaltiger Nutzung der Ressourcen und überwiegend naturnahen Ökosystemen

Übersetzung nach SSYMANK (1999) nach dem englischen Originaltext der Definitionen.

Quelle: IUCN, 1994

Kriterien der Schutzgebietskategorie I erfüllen könnten. In Kategorie-Ia-Gebieten gelten strikte Zugangsbeschränkungen: Öffentlicher Zugang sollte, wenn überhaupt, nur in größeren Schutzgebieten dieser Kategorie erlaubt sein und selbst dann sollte er auf markierte Pfade in einem kleinen Teil des Gebietes beschränkt werden (EUROPARC und IUCN, 1999, S. 23). Da in Mitteleuropa Kategorie-I-Gebiete nur klein sein können, impliziert diese Aussage, dass sie für Menschen im Prinzip nicht zugänglich wären. Die Forderung nach der Einrichtung von Kategorie-I-Gebieten ist neu. Daher können über die Akzeptanz der möglichen Einrichtung solcher Gebiete nur Vermutungen angestellt werden, die auf Analogien zu den bekannten Akzeptanzproblemen beruhen.

96. Zurzeit ist die IUCN-Kategorie II („National Park“) naturschutzstrategisch brisant. Die Kategorie II wurde 1969 in Anlehnung an die US-amerikanische Nationalparkidee entworfen und mehrfach neu gefasst (GLAWION, 1999). Diese Neufassungen werden von Befürwortern der Übertragung dieser Kategorien auf deutsche Nationalparke als eine kontinuierliche Fortentwicklung der Schutzgebietskategorien gedeutet, während Kritiker hierin nur eine grundlose Verschärfung sehen. Für die IUCN ist ein Nationalpark ein terrestrisches oder marines Gebiet, „das unter anderem dazu bestimmt ist, die ökologische Unversehrtheit eines oder mehrerer Ökosysteme für diese und zukünftige Generationen zu erhalten“ (nach EUROPARC und IUCN, 1999, S. 26). Das Gebiet eines Nationalparks soll groß genug sein, um ein oder mehrere „vollständige Ökosysteme“ zu umfassen. Das verwendete Konzept der ökologischen Unversehrtheit („ecological integrity“) ist allerdings kein streng naturwissenschaftlicher Begriff, sondern ein „wertgeladenes“ Konstrukt, das im Kontext ökozentrischer Umweltethiken häufig vertreten wird (etwa WESTRA, 1994). Zu dem Zweck der Erhaltung ökosystemarer Integrität soll ein Gebiet in einem vom Menschen möglichst unbeeinflussten Zustand erhalten bleiben oder aber in den Fällen, in denen menschliche Nutzung stattgefunden hat, in weiten Teilen der natürlichen Dynamik überlassen werden. Als Ziel gilt gemäß einer strikten Lesart dieser Zielstellung ein dauerhafter Zustand völligen

Eingriffs- und Nutzungsverzichts auf mindestens 75 % der Fläche. Unter dieser Zielsetzung sind die deutschen Nationalparke in ihrem jetzigen Zustand allenfalls „Zielnationalparke“ (SSYMANK, 2000, S. 4). Eine weniger strenge Auslegung der IUCN-Kriterien bezieht die 75 %-Forderung nicht auf die Prozessschutzflächen, sondern auf die hauptsächlichen Ziele eines Nationalparks. Es wird keine der beiden Deutungen als „richtig“ vorausgesetzt, da der Wortlaut der IUCN-Publikationen hier Deutungsspielräume belässt. Da die Forderung nach 75 % Prozessschutzflächen aber zurzeit die Diskussion prägt, wird sie im Folgenden vorausgesetzt.

Außerhalb der EU werden in die IUCN-Kategorie II beispielsweise die Parke von Bialowieza (Polen), Canaima (Venezuela), Yellowstone (USA), Kruger (Südafrika) oder Tongariro (Neuseeland) eingestuft. In Norwegen ist es zurzeit umstritten, ob Spitzbergen (Svalbard) zur Gänze als Nationalpark der Kategorie II ausgewiesen werden soll, was mittel- oder langfristig bestimmte Formen touristischer Nutzung außerhalb der Siedlungen stark einschränken würde (beispielsweise Fahren mit Motorschlitten). Mehr als die Hälfte der Flächen von europäischen Kategorie-II-Gebieten befindet sich in Norwegen und dem europäischen Teil der russischen Föderation.

Als Mindestgröße für Kategorie-II-Gebiete wird häufig ein Richtwert von 10 000 ha angegeben (SSYMANK, 2000, S. 4). Die Größe des Gebietes ist allerdings gemäß IUCN kein zwingendes Kriterium für eine Einstufung eines Schutzgebietes in Kategorie II (KNAPP, 2001). Entscheidend ist vielmehr der Anteil der Totalschutzflächen, auf denen stoffliche Nutzungen auszuschließen sind. Hierunter fallen Land- und Forstwirtschaft, aber auch Jagd und Fischfang (EUROPARC und IUCN, 1999, S. 26). Auch sporadische Nutzungen wie das Sammeln von Pilzen oder Beeren, die in den deutschen Nationalparken häufig geduldet werden, sind unzulässig. Als Übergangsfristen bis zur Beendigung dieser Praktiken werden 20 bis 30 Jahre genannt.

Da die Kriterien der IUCN für Kategorie II nach der hier zugrunde gelegten Interpretation hinsichtlich des Anteils der Prozessschutzflächen strikter formuliert sind als hinsichtlich der absoluten Größe des Nationalparkgebietes, kann man auch die Strategie verfolgen, die Gebietsgröße zu reduzieren, um auf diese Weise den prozentualen Anteil der Prozessschutzflächen zu erhöhen und dadurch womöglich die Anerkennung durch die IUCN eher zu erlangen. Ein Beispiel hierfür stellt der Internationalpark „Unteres Odertal“ dar (MÜLLER, 2001). Bei bestehenden Nationalparken müssten dieser Strategie gemäß Zonierungen gegebenenfalls geändert werden (SSYMANK, 2000). Da relativ kleine Nationalparke von größeren Rand- und Pufferzonen umgeben sein müssen, wenn man nicht eine reine Segregationsstrategie betreiben will, verlagert man Probleme nur. Der Umweltrat rät sowohl aus naturschutzfachlicher Sicht als auch unter Akzeptanzgesichtspunkten von dieser Strategie ab.

97. Mit Ausnahme der Nationalparke Bayerischer Wald, Berchtesgaden sowie, überraschenderweise trotz seiner geringen Größe und seiner touristischen Nutzung, Jasmund auf Rügen erfüllen die deutschen Nationalparke die IUCN-Kriterien für die Kategorie II nicht. Die IUCN stuft die übrigen deutschen Nationalparke in die Schutzkategorie V „Geschützte Landschaften“ ein. Viele andere europäische Nationalparke befinden sich ebenfalls in dieser Kategorie (beispielsweise Dartmoor, Cévennes u. a.). Im Kontext der Akzeptanzproblematik, aber auch mit Blick auf eine umfassende Naturschutzstrategie insgesamt stellt sich daher die Frage, welcher Wert einer Einstufung hiesiger Nationalparke in die IUCN-Kategorie II zukommen sollte. Viele Naturschützer messen einer solchen Einstufung einen überaus hohen Wert bei und verstehen die Einordnung der hiesigen Nationalparke in Kategorie V als eine Herabstufung in eine niederrangige Schutzkategorie (PANEK, 1999). Erst die Einstufung in Kategorie II stelle die internationale Anerkennung als „richtiger“ Nationalpark dar. Das Ziel für die Entwicklung aller übrigen und für die noch auszuweisenden Nationalparke müsste dieser Auffassung nach die schnellstmögliche Erfüllung der geltenden IUCN-Kriterien der Kategorie II sein. Weiterhin wird auf der Grundlage dieser Position gefordert, eine strenge Deutung der IUCN-Kriterien im § 24 des Bundesnaturschutzgesetzes rechtsverbindlich zu verankern. Vorgeschlagen wird die Formulierung: „Schutz der natürlichen Dynamik (Prozessschutz) (...) auf mindestens drei Viertel der Nationalparkfläche in einer möglichst zusammenhängenden Naturzone“ (PANEK, 1999, S. 270).

98. Hierin liegt ein Zielkonflikt und ein „Akzeptanzdilemma“, denn ein Nationalpark, der von der IUCN in die so verstandene Kategorie II eingestuft werden könnte, ist für die lokale Bevölkerung kaum akzeptabel; und umgekehrt kann ein Nationalpark, der von der Bevölkerung breit akzeptiert wird, die IUCN-Kriterien der Kategorie II wohl kaum erfüllen. Mit dem Bestreben vieler Naturschützer, die Einstufung der Nationalparke in die IUCN-Kategorie II zu erlangen, korrespondiert ein wachsendes Defizit an lokaler Akzeptanz. Das Ziel eines Totalschutzes auf 75 % der Nationalparkfläche wäre auch mit der Idee einer partizipativen Einbindung der lokalen Bevölkerung bei der Gestaltung von Nationalparken (im Rahmen einer Leitbildentwicklung) nur schwer zu vereinbaren, sofern man voraussetzt, dass diskursive Verfahren nur bei einem tatsächlich bestehenden Gestaltungsspielraum sinnvoll sind (Tz. 109 ff.). Auch die politischen Aussichten für die mit guten naturschutzfachlichen Gründen geforderte Ausweisung weiterer Nationalparke insbesondere im Alpenvorland und den westdeutschen Mittelgebirgen zur Erhaltung vieler der für Deutschland repräsentativen Ökosystemtypen (NABU, 2001, S. 9; SSYMANK, 2000, S. 4) würde sich bei einer strikten Orientierung an den IUCN-Kriterien der Kategorie II aller Wahrscheinlichkeit nach nicht verbessern, da unter diesen Bedingungen nur wenige Bundesländer motiviert sein dürften, neue Nationalparkausweisungen in Angriff zu nehmen. Die Frage nach der genauen Bedeutung und der normativen Verbindlichkeit der IUCN-Kriterien für die deutschen Nationalparke stellt demnach eine über die Akzeptanzproblematik hinausreichende strategische Grundsatzentscheidung im Naturschutz dar.

99. EUROPARC und IUCN erkennen an, dass mit der Ausnahme von Skandinavien und Nordrussland die europäischen Bedingungen (Kulturlandschaften, dichte Besiedlung usw.) für die Einrichtung von Schutzgebieten der Kategorie II eher ungeeignet sind, halten diese Kategorie aber dennoch für unerlässlich, um das gesamte europäische Naturerbe zu bewahren (EUROPARC und IUCN, 1999, S. 27). EUROPARC und IUCN haben weiterhin klargestellt, dass die Kategorien I („Strict Nature Reserve“) bis VI („Managed Resource Protected Area“) zwar eine zunehmende menschliche Beeinflussung widerspiegeln, aber keine Rangordnung darstellen (EUROPARC und IUCN, 1999, S. 8). Eine Rangordnung ergibt sich erst unter der normativen Prämisse, dass der menschliche Einfluss generell minimiert werden sollte. Auch betont die IUCN in mehreren Verlautbarungen die Wichtigkeit der Einbeziehung der lokalen Bevölkerung. Nimmt man diese Aussagen ernst, so relativiert sich die Bedeutsamkeit des Ziels, eine Einstufung aller deutschen Nationalparke in die IUCN-Kategorie II durch die Erfüllung der 75 %-Forderung zu erreichen.

100. Es existiert ein Zielkonflikt zwischen dem Ziel einer Erfüllung dieser 75 %-Forderung in deutschen Nationalparken und dem Ziel der Schaffung und Sicherung eines Netzwerkes geschützter Gebiete, das Beispiele aller biogeographischer Regionen repräsentiert. Aus Sicht des Umweltrates erscheint es wichtiger, die Ausweisung neuer Schutzgebiete und deren Vernetzung voranzutreiben und die Akzeptanz hierfür zu verbessern. Unbestritten ist, dass eine Differenz zwischen den Schutzkategorien „Nationalpark“ und „Biosphärenreservat“ gewahrt bleiben muss. Daher bietet es sich als Strategie für Nationalparke an, die Größenordnung von etwa 50 % Totalschutzflächen als langfristige Zielsetzung zu wählen, um eine deutliche Differenz im Schutzstatus zwischen Nationalparken und Biosphärenreservaten beizubehalten. Auf den übrigen Flächen könnte der lokalen Bevölkerung eine aktive Mitsprache und Mitwirkung bei einer lokalen Leitbildentwicklung und einer Gestaltung der Landnutzung, die sich an den Zielen der Biodiversitätskonvention orientieren sollte, eingeräumt werden. Daraus könnten sich in unterschiedlichen Regionen spezifische lokale Muster aus strengem Naturschutz, extensiven Nutzungsformen, Erholungsgebieten und so genannten Naturerlebnisgebieten ergeben (ähnlich für Biosphärenreservate und Naturparke auch HAMMER, 2001). Dies wäre keinesfalls eine „weiche“, sondern eine nach wie vor an strikten Vorgaben orientierte, aber pragmatische, erfolgsorientierte und offensive Naturschutzstrategie (vgl. Kapitel 6.5). Durch deren Umsetzung wären die IUCN-Kriterien der Kategorie II in ihrer weniger strengen Lesart sogar erfüllbar.

Im Rahmen dieser Strategie steigen die Aussichten hinsichtlich der Ausweisung neuer Nationalparke und die Chancen, dass die lokale Bevölkerung sich mit dem Nationalpark identifiziert. Eine erfolgreiche Umsetzung dieser Strategie könnte sogar insgesamt eine deutliche Vermehrung von Prozessschutzflächen mit sich bringen.

Eine allgemeine Akzeptanzverbesserung in der Region könnte dazu führen, dass auch direkt Betroffene eher in Kompensationsangebote einwilligen oder sich in der Form des Vertragsnaturschutzes in die Umsetzung von Naturschutzzielen einbinden lassen. Eine hohe Akzeptanz der betroffenen Landeigentümer und der direkt betroffenen Nutzer wird jedoch kaum zu erreichen sein, wenn nicht ausreichende finanzielle Mittel zur Entschädigung bereitstehen oder mit den Schutzgebieten neue, kurzfristig sichtbare, wirtschaftlich attraktive Perspektiven (z. B. im Tourismus) aufgebaut werden (Tz. 206 ff.).

Nationalparktourismus als Chance zur Akzeptanzverbesserung

101. Der Nationalparktourismus kann einen erheblichen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung und Beschäftigung leisten und dadurch auch die Akzeptanz der Nationalparke verbessern. Dieser Zusammenhang gilt nicht nur für unmittelbare Nationalparkregionen, sondern für alle Regionen mit naturnahem touristischen Dienstleistungsangebot, jedoch beschränken sich die einschlägigen empirischen Untersuchungen auf die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen des Tourismus in großen Schutzgebieten wie Nationalparken und Biosphärenreservaten.

102. In Tabelle 3-2, Seite 55, sind die Ergebnisse verschiedener empirischer Studien zu den regionalwirtschaftlichen Auswirkungen des Nationalparktourismus in Deutschland, Österreich und Frankreich dargestellt. Erfasst wurden hier im Wesentlichen die direkten und indirekten Effekte der Ausgaben, die durch Nationalparktouristen in den entsprechenden Regionen getätigt wurden. Anders als in amerikanischen Studien, die teilweise zu deutlich höheren Ergebnissen gelangen (vgl. KÜPFER, 2000, S. 59 ff.), wurden in den angeführten Studien als „Nationalparktouristen“ nur solche Besucher einer Nationalparkregion berücksichtigt, für die der Nationalpark nach den Befragungsergebnissen ein wichtiges oder das ausschlaggebende Motiv für die Wahl des Aufenthaltsortes war (KÜPFER, 2000, S. 68). Insofern können die in Tabelle 3-2 dargestellten Werte als Untergrenze interpretiert werden.

Obwohl die Ergebnisse aufgrund methodischer Unterschiede nur bedingt miteinander vergleichbar sind, macht bereits die Größenordnung der dargestellten Schätzwerte deutlich, dass der Nationalparktourismus einen nicht zu unterschätzenden regionalen Wirtschaftsfaktor darstellt, dessen Potenzial jedoch nur durch entsprechende Naturschutzmaßnahmen ausgeschöpft werden kann.

103. Allerdings beziehen sich die Formen zulässiger Erholung im Rahmen des Nationalparktourismus primär auf das Erlebnis unberührter Natur (EUROPARC und IUCN, 1999, S. 26). Touristische Nutzungen müssen mit dem Schutzzweck vereinbar sein, den möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik zu gewährleisten (§ 24 BNatSchG n. F.). Diese Zielstellung verlangt es eigentlich, das Gebiet von menschlichen Einflüssen möglichst frei zu halten und es zugleich für Besucher zu öffnen. Dieses Spannungsverhältnis birgt eine Reihe von Konfliktpotenzialen. Häufig argumentiert man zugunsten eines Nationalparks mit der Aussicht auf den Tourismus. Nicht hinreichend deutlich gemacht wird,

Tabelle 3-2

Empirische Studien zur regionalwirtschaftlichen Wirkung des Nationalparktourismus

	Fläche in ha	Touristische Frequentierung pro Jahr	Untersuchungs-region(en)	Anteil NP-Tourismus an regionaler Wertschöpfung	Anteil NP-Tourismus an regionaler Beschäftigung	Quellen
Nationalpark Bayrischer Wald (D)	13 300	ca. 1,3 bis 1,4 Mio. Personen (vor allem Sommer-tourismus)	Umgebungsregion des Nationalparks (20 Gemeinden)	3,31 % des regionalen Einkommens	nicht beziffert	KLEINHENZ (1982) Nationalpark Bayerischer Wald (1999)
Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer (D)	285 000	ca. 1,3 Mio. Personen (Quelle: BAASKE et al., 1998, S. 139) (vor allem Sommer-tourismus)	unmittelbare Anrai-nergemeinden in direkter räumlicher Nachbarschaft zum Nationalpark (69 Gemeinden)	2,1 % der gesamten touristischen Wert-schöpfung der Regi-on; 0,4 % des Volkseinkommens der Region	0,4 %	DWIF (1994a, 1994b, 1995)
Nationalpark OÖ **Kalkalpen (A)**	16 500	zwei vom Status quo abweichende Szena-rien: a) 256 000 Personen b) 412 000 Personen (keine Angabe über Saisonalität)	Bezirke Steyr-Kirchdorf und Steyr-Land sowie die Stadt Steyr	nur absolut angegeben: a) 15,2 Mio. öS b) 30,5 Mio. öS	nur absolut angegeben: a) 43 Arbeitsplätze b) 86 Arbeitsplätze	BAASKE et al. (1998)
Nationalpark Donauauen (A)	9 550	ca. 210 000 Personen (keine Angabe über Saisonalität; Tagesbe-suche und Touristen)	33 Gemeinden der politischen Bezirke Gänserndorf und Wien-Umgebung sowie alle Gemeinden des politischen Be-zirks Bruck an der Leitha	nur absoluter Wert der Investitions- und Betriebsausgaben für den Zeitraum 1993–2028: 1 145 Mio. öS	nur absoluter Wert der Beschäftigungswir-kung für den Zeitraum 1993–2028: 2 508 Personen-arbeitsjahre	SCHÖNBÄCK et al. (1997)
Nationalpark des Ecrins (F)		Kernzone: ca. 940 000 Besucher-tage („journées tou-ristique“), davon ca. 600 000 Wanderer, welche ca. 720 000 Be-suchertage generieren (Angaben beziehen sich auf den Sommer)	Parkfläche (Kern- und Peripheriezone) plus Erweiterung (weitere Gebiete im Einfluss-bereich des Parks)	nicht berechnet; direkt „nationalparktouristi-scher“ Umsatz in der Region: 141–212 Mio. FF pro Sommersaison	nicht berechnet; aus dem Umsatz ergeben sich zwischen 380 und 570 Arbeitsplatz-Äquivalente, die direkt vom National-parktourismus abhän-gig sind	IRAP (1997)

Quelle: KÜPFER 2000, S. 73

dass die primäre Zielsetzung nur einen „sanften“ Tourismus (PANEK, 1999, S. 267) zulässt und daher mit gegenwärtig dominanten touristischen Trends nur schwer zu vereinbaren ist.

3.3 Möglichkeiten zur Akzeptanzverbesserung

3.3.1 Verbesserung der Voraussetzungen für die Akzeptanz von Maßnahmen des Naturschutzes

104. Akzeptanzsicherung und Konfliktbewältigung sind Daueraufgaben des Naturschutzes (SCHRÖDER, 1998). Eine erste Voraussetzung hierfür ist es, dass „Natur“ in einer Weise thematisiert wird, die nicht vorrangig Assoziationen an Verbote weckt, sondern Vorstellungen von Reichtum und Vielfalt auslöst. Im Hinblick auf wirtschaftliche Vorteile (Naturreichtum als Standortvorteil) ist die Vorstellung von Natur als dem so genannten Tafelsilber auch von einzelnen Regionen oft durchaus angemessen. Eine weitere Voraussetzung von Akzeptanz ist es, dass der zuvor dargestellte Eindruck von Fremdbestimmtheit (Tz. 85) so weit wie möglich vermieden wird. Es ist keineswegs so, dass Naturliebe auf dem Lande erst von Fachleuten verbreitet werden muss. Diese können allerdings den besonderen Wert z. B. von vorhandenen Arten vor Ort verdeutlichen und so zu einem Naturschutz durch die Einwohner selbst beitragen. Eine besondere

Erfolgsvoraussetzung sind sinnvolle, begründbare Ziele und Zielalternativen. Schließlich ist es als Voraussetzung für eine Akzeptanz des Naturschutzes innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten wichtig, dass von den derzeitigen Landnutzern keine Einkommenseinbußen abverlangt und im Gegenteil möglichst positive wirtschaftliche Anreize für die Umsetzung von Naturschutzzielen geschaffen werden.

Erst wenn die Bedingung der Anreizkompatibilität erfüllt ist oder zumindest nicht massiv verletzt wird, können bei realistischer Einschätzung der Verhältnisse Kommunikationsstrategien erfolgreich ansetzen. Dem entsprechend wurde im Sondergutachten „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume“ (SRU, 1996a) die ökonomische Dimension des Naturschutzes in den Mittelpunkt gestellt. Zur positiven Veränderung von Rahmenbedingungen für eine breite Akzeptanz des Naturschutzes gehört neben finanziellen Mitteln die Bereitstellung ausreichender personeller Kapazitäten (s. Kapitel 4.1). Die Bereitstellung finanzieller Mittel ist jedoch nur eine notwendige, aber keine in allen Fällen hinreichende Akzeptanzbedingung. Insofern müssen finanzielle Anreize und diskursive Verfahren miteinander verzahnt werden.

105. Um die Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen zu erhöhen, sollten folgende finanzielle (s. auch Abschnitt 5.1.2) und rechtliche Verbesserungen geschaffen werden:

- Die Honorierung der Pflegearbeiten sollte angemessen sein.
- Das Zusatzeinkommen durch Biotoppflege sollte eine für Haupterwerbsbetriebe, aber auch für ganze Regionen relevante Größenordnung erreichen.
- Eine flexible Handhabung der Auflagen für die Grünlandbewirtschaftung z. B. hinsichtlich des Mahdzeitpunktes sollte ermöglicht werden.
- Es sollten ausreichende Beratungskapazitäten bereitgestellt werden.

106. Neben den finanziellen sollten ordnungsrechtliche Vorgaben, z. B. Schutzgebietsverordnungen, so ausgestaltet werden, dass berechtigten Ansprüchen der Landschaftsnutzer Rechnung getragen wird. Dieses kann allerdings nur so weit erfolgen, wie es mit prioritären Zielen des Naturschutzes vereinbar ist. Bestimmte Konflikte sind nicht durch akzeptanzsteigernde Maßnahmen allein zu entschärfen, sondern können nur politisch entschieden werden. In bestimmten Fällen, in denen Nutzer schutzwürdige Naturelemente zu zerstören drohen, sollte auch von Instrumenten wie der einstweiligen Sicherstellung von Schutzgebieten Gebrauch gemacht werden, auch wenn dies bei den Betroffenen auf Ablehnung stößt. Auch die Wahrnehmung einer besonderen nationalen Verantwortung für gefährdete Arten und Biotoptypen darf nicht auf lokaler Ebene beliebig konterkariert werden.

107. Neben der Akzeptanz des Naturschutzes durch die Landnutzer darf auch die Akzeptanz des Steuerzahlers nicht aus den Augen verloren werden. So könnte in der übrigen Bevölkerung die Akzeptanz schwinden, Landwirte dauerhaft für die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft in großem Umfang zu bezahlen, wenn die entsprechende Gegenleistung, nämlich der Erhalt des Landschaftsbildes und der Arten- und Lebensraumvielfalt, entweder nicht als honorierenswerte Leistung wahrgenommen oder die versprochene Leistung nicht erbracht wird. In der Schweiz wurden Anzeichen für eine sinkende Akzeptanz in der Bevölkerung frühzeitig erkannt und die ökologische Leistungsfähigkeit von Agrarumweltprogrammen, z. B. durch klare flächenkonkrete und qualitative Anforderungen an die zu honorierenden Leistungen, verbessert (BLW, 2001; BLW, 2000, S. 5). Der Umweltrat sieht vor diesem Hintergrund eine Weiterentwicklung von Agrarumweltprogrammen in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Akzeptanzprobleme sowohl bei den Landwirten als auch beim Steuerzahler als unumgänglich an (s. dazu Abschnitt 5.1.3).

108. Auch im Bereich der Eingriffsregelung kann eine Weiterentwicklung der rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zu einer Akzeptanzsteigerung führen. Dazu sollten vor allem bundesweit einheitliche Regelungen zur Kompensationsbemessung entwickelt werden (vgl. Abschnitt 5.2.6). Die Flächenbevorratung und die Information über geplante Maßnahmen sollten in Kooperation mit Partnern etwa der Bereiche Verkehr oder Wasserwirtschaft ausgebaut werden. Die gegenseitige Information und Maßnahmenentwicklung kann z. B. im Rahmen von Landschaftsschauen erfolgen (vgl. MURL Brandenburg, 2000 und 1999).

Akzeptanzsicherung durch verbesserte Kommunikation und Partizipation

109. Informations-, Kommunikations- und Partizipationsdefizite bilden neben Finanzierungsfragen ein Zentrum der Akzeptanzprobleme. Der Dialog mit Betroffenen sollte daher von den Naturschutzbehörden nicht als lästige Zusatzarbeit aufgefasst, sondern als eine Kernaufgabe des behördlichen Naturschutzes verstanden werden (WIERSBINSKI, 1998). Dieses Aufgaben- und Kommunikationsverständnis hat sich bislang trotz erfreulicher Ansätze noch nicht hinreichend durchgesetzt. So spielen sowohl innerhalb als auch außerhalb von Schutzgebieten Öffentlichkeitsarbeit und Konfliktbewältigung bislang eine noch zu geringe Rolle (STOLL, 1999). Diese Kommunikationsaufgaben dürfen nicht auf ein Informationsproblem verkürzt werden. Da die Akzeptanzdefizite wesentlich im ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich zu verorten sind, muss das Personal über mehr als naturwissenschaftliche Kompetenzen verfügen. Die Prozesskompetenz und die Konflikt- und Strategiefähigkeit des Naturschutzpersonals sollten deshalb verbessert und für die personalaufwändigen neuen Aufgaben sollten ausreichende personelle Kapazitäten bereitgestellt werden (Tz. 123).

Weiterhin sollten die Aufgabenfelder der Akzeptanzsicherung im Verhältnis zur einheimischen Bevölkerung und der Präsentation für Besucher konzeptionell deutlich voneinander unterschieden werden. Folgende Maßnahmen erscheinen zum Abbau von Akzeptanzdefiziten bei den direkt Betroffenen sinnvoll:

- verbesserte Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit durch die Naturschutzbehörden (ein Beispiel ist die Herausgabe allgemeinverständlicher Broschüren z. B. zur Eingriffsregelung in Rheinland-Pfalz und Bayern; StMLU, 1999; MUF, 1998),
- verbesserte Fortbildung der Mitarbeiter in diesem Bereich,
- verbesserte Abstimmung zwischen unterschiedlichen Behörden,
- Gründung von Kuratorien und dergleichen,
- Bildung von naturschutzfreundlichen lokalen Allianzen (s. Tz. 439),
- öffentliche Debatte über Naturschutzziele und -instrumente,
- Unterbreitung von Naturschutzprojekten als Angebot an die lokalen Akteure,
- organisierte Verfahren lokaler Leitbildentwicklung und
- Mediationsverfahren.

Konfrontative Strategien des Naturschutzes sollten auf wenige Fälle beschränkt bleiben (HEILAND, 2000, S. 10; MAYNTZ, 1987; s. Kapitel 6.7). Die Behandlung konfliktbeladener Themen sollte konsequent von jenen Themen getrennt werden, in denen Konsens und Kooperation möglich sind. Andernfalls sind für beide Seiten vorteilhafte „Partial-Koalitionen zugunsten spezieller Ziele“ nicht realisierbar. Darüber hinaus sollte auch in Regelungsfeldern mit stark unterschiedlichen Auffassungen die Auseinandersetzung von persönlichen Angriffen frei bleiben (HEILAND, 2000, S. 11).

110. Der Naturschutz kann sich Partizipationsforderungen nicht entziehen, die in allgemeinen demokratischen Idealen gründen und die in anderem Zusammenhang gerade auch von der Umweltbewegung eingeklagt werden. Auch aus diesem Grund sind verstärkt diskursive und partizipative Verfahren der Leitbildentwicklung (s. auch BRÖHRING und WIEGLEB, 1999; WIEGLEB, 1997) und Mediationsverfahren, die von allen Beteiligten als fair empfunden werden, zur Verbesserung der Akzeptanz und zur Konfliktlösung einzusetzen: „Partizipationsprojekte (können) dazu beitragen, die verschiedenen Sichtweisen und Perspektiven offen zu legen, zusammenzutragen und, wenn möglich, ein neues gemeinsames Argumentationsgebäude aufzubauen. Partizipation ist (...) gleichberechtigt neben dem Expertengutachten als ein Mittel der Politikberatung anzusehen“ (OPPERMANN und LANGER, 2000, S. 42).

Von großer Wichtigkeit ist eine klare konzeptionelle Anlage solcher Verfahren und ihre Durchführung durch kompetente Moderatoren (vgl. auch KARGER und WIEDEMANN, 2000). Es muss sowohl ein „endloses Palaver“ als auch der Eindruck einer strategischen „Public-Relation“-Veranstaltung vermieden werden. Konzepte zur Durchführung diskursiver Verfahren wurden insbesondere im Bereich der Technikfolgenabschätzung entwickelt (SKORUPINSKI und OTT, 2000; RENN, 1999) und werden mittlerweile vielfältig im Bereich des Umweltschutzes, lokaler Nachhaltigkeitsdebatten und der lokalen Leitbildentwicklung erprobt und angewendet. Insbesondere im Rahmen von modellhaften Naturschutzprojekten und Landschaftsplanungen (z. B. in Erprobungs- und Entwicklungs-Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz), die über eine ausreichende Mittelausstattung verfügten, wurden entsprechende Verfahren auch im Naturschutz bereits eingesetzt und erprobt. Angesichts des hohen finanziellen und personellen Aufwands dieser Verfahren sollten sie jedoch nur bei größeren Naturschutzkonflikten wie etwa der Ausweisung von Nationalparken, Biosphärenreservaten oder gegebenenfalls auch Naturparken zum Einsatz kommen.

111. Diese Verfahrenskonzepte sind in der Regel modulartig aufgebaut. Einige Module gelten als obligatorisch, andere als fakultativ. Die Vorgehensweise baut auf einer geordneten Schrittfolge auf (vgl. hierzu von HAAREN und HORLITZ, 2002; SKORUPINSKI und OTT, 2000): Problembeschreibung, Sachstandserhebung aus der Sicht unterschiedlicher Wissenschaften, insbesondere die naturschutzfachliche Bewertung, Akzeptanzvoruntersuchung (MATTHES et al., 2001; LUZ, 1996), Festlegung der vor Ort nicht disponiblen Mindestziele, ein Wertfeststellungsverfahren (so genannte „Wertbaumanalyse“ nach RENN, 1999), Szenarienbildung und Analyse der Konsequenzen von unterschiedlichen Szenarien und Leitbildalternativen, gemeinsame Kartierung von umstrittenen Gebieten hinsichtlich der Schutz- und Nutzungszonen einschließlich der konfliktträchtigen Gebiete, Erarbeitung eines im Idealfall von allen geteilten Argumentationsraumes, Versuch einer Kompromiss- und Ergebnisfindung im Konsens in der Form eines abgestimmten Zielsystems („lokales Leitbild“), Formulierung der Verfahrensergebnisse in so genannten Bürgergutachten und deren öffentliche Präsentation.

Falsch wäre es, diese Verfahren als Verhandlungsprozesse zwischen Interessenvertretern zu konzipieren, deren Gegenstand nur „rational zugängliche Konfliktinhalte“ sein dürfen und innerhalb derer daher Werthaltungen, Gefühle oder ästhetische Gesichtspunkte nicht zum Zuge kommen dürfen, weil sie „nicht oder nur schlecht verhandelbar sind“ (so KRÜGER, 1999, S. 103). Gerade das, was in Verhandlungskonzepten ausgeschlossen oder an den Rand gedrängt wird, macht in der Regel die Spezifik dieser Konflikte aus.

Die Ergebnisse fachlicher Bewertungstechniken können in solchen Verfahren als „Inputs“ verwendet werden (historische Betrachtung, naturschutzfachliche Bewertung, Analyse von Landschaftsfunktionen, Analyse von Naturraumpotenzialen, Wohlfahrtseffekte, Zukunft einzelner Nutzungsformen, Kompensationsstrategien usw.). Befürchtungen können auf ihren Realitätsgehalt hin diskutiert, Verhaltenseinschränkungen sowie Beschränkungen in der Verfügung über Eigentum auf ihre sachliche

Vertretbarkeit und auf ihre Zumutbarkeit hin geprüft werden. Kompensationsangebote werden öffentlich unterbreitet. Dabei müssen nicht nur die Erwartungen und Ansprüche verschiedener Bevölkerungs- und Nutzergruppen, sondern auch die Ziele des Naturschutzes auf den Prüfstand gestellt werden. Derart insgesamt rationale Verfahren üben erfahrungsgemäß einen Druck auf sprachliche Äußerungen aus, die im Verfahren als Argumente zu berücksichtigen sind. Persönliche Diffamierungen und stereotype Vorurteile können sich nicht lange behaupten; Akteure, die es gewohnt sind, das „große Wort zu führen", müssen ihre Äußerungen der Kritik aussetzen. Bereits konzeptionell soll verhindert werden, dass in Beteiligungsverfahren organisierte Gruppen besonders stark den Ton angeben. Gelingt dies, so können bereits hierdurch Akzeptanzdefizite abgebaut werden. Im Idealfall können solche Verfahren von allen Beteiligten als gemeinsame Lernprozesse verstanden werden.

Eine Voraussetzung für das Gelingen solcher Verfahren ist die neutrale Rolle der Moderatoren. Zu den Aufgaben der Moderation gehört die Überwachung elementarer Argumentationsregeln, eine psychologische Sensibilität im Umgang mit gruppendynamischen Prozessen sowie das Verhindern eines Aussteigens von Beteiligten aus dem Verfahren. Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration von Naturschutzzielen in einen solchen Prozess ist allerdings in der Regel, dass auch der Naturschutz über ein gewisses Drohpotenzial z. B. in Form von Rechtsinstrumenten oder über ein Anreizpotenzial in Form von Finanzmitteln verfügt, um überhaupt als Gesprächspartner ernst genommen zu werden. Erfolgreich sind Diskurs- oder Mediationsverfahren insbesondere dann, wenn innerhalb des Verfahrens von der Bewältigung eines Konfliktes durch Kompromisse zur Entwicklung eines gemeinsam geteilten positiven Leitbildes für eine Region übergegangen wird.

112. Eine grundlegende, auch durch diskursive Verfahren nicht vollständig zu beseitigende Schwierigkeit besteht darin, auf lokaler Ebene die aktive Mitwirkung der Betroffenen zu erhöhen und gleichzeitig an begründeten übergeordneten Zielsetzungen des Naturschutzes festzuhalten. Grundsätzlich sollten Entscheidungsgrenzen für die lokale Partizipation von Anfang an klar aufgezeigt werden. Das betrifft einerseits übergeordnete Ziele (wie z. B. die Erhaltung eines FFH-Gebietes), die in ihrer Form und Umsetzung auf lokaler Ebene zwar gegebenenfalls modifiziert, nicht jedoch grundsätzlich in Frage gestellt werden können. Weiterhin muss im Vorfeld des Verfahrens auch klargestellt werden, dass eine Mitwirkung von interessierten Bürgern zwar die politische Entscheidung vorbereiten und beeinflussen, nicht jedoch die demokratischen Verfahren einer legitimierten politischen Entscheidung außer Kraft setzen kann. Diskursive Verfahren dienen grundsätzlich nur der Entscheidungsvorbereitung.

3.3.2 Spezielles Vorgehen zur Akzeptanzsteigerung in Schutzgebieten

113. Der zentrale Unterschied zwischen Diskursverfahren und Mediationsverfahren liegt darin, dass diskursive Verfahren ergebnisoffen sind, während in Mediationsverfahren inhaltliche Vorgaben gelten, die im Verfahren nicht zur Disposition gestellt werden dürfen. In einem Mediationsverfahren könnte z. B. inhaltlich vorgegeben werden, dass ein Gebiet aufgrund seiner naturschutzfachlichen Wertes oder aufgrund der Notwendigkeit, entsprechende inhaltliche Vorgaben internationaler Vereinbarungen umzusetzen, großflächig unter Schutz zu stellen ist, während die Wahl der Schutzgebietskategorie ein Gegenstand der Diskussion wäre. Alternativ könnte auch die Schutzkategorie selbst zu den inhaltlichen Vorgaben eines Verfahrens gezählt werden, sodass in der Mediation vornehmlich Fragen der konkreten Ausgestaltung zu klären wären. Dies erscheint beispielsweise bei Gebieten von unzweifelhaft nationaler und internationaler Bedeutung sinnvoll. Diese inhaltlichen Vorgaben müssen sich ihrerseits im Lichte übergeordneter Prinzipien und Ziele des Naturschutzes (Kapitel 2.2) den Betroffenen gegenüber rechtfertigen lassen. Auch bei Mediationsverfahren müssen aber gewisse Spielräume für die Ergebnisfindung offen bleiben, da solche Verfahren andernfalls als Farce erlebt und die Akzeptanzprobleme dadurch eher noch verstärkt werden.

114. Die Nationalparke auf dem Gebiet der neuen Bundesländer wurden 1990 in einer politischen Ausnahmesituation geschaffen. Diese Schutzgebietsausweisungen stellen einen der wenigen größeren Erfolge dar, die der Naturschutz in Deutschland seit seinen Anfängen im 19. Jahrhundert verzeichnen kann. Allerdings ist zu beobachten, dass mit der Ausweisung der Schutzgebiete länger andauernde und z. T. recht heftige Akzeptanzdefizite bei der örtlichen Bevölkerung verbunden sind. Diese Akzeptanzdefizite müssen nun nachträglich abgebaut werden. Hierfür bieten sich „Runde Tische" und Mediationsverfahren an, in denen der rechtliche Status der Schutzgebiete nicht mehr infrage gestellt wird, sondern unter dieser Vorgabe nach tragfähigen Lösungen für einen Ausgleich der divergierenden Interessen von Naturschutz und Bevölkerung gesucht wird. In vielen Fällen sind die Betroffenen durchaus bereit, sich mit einem Nationalpark zu arrangieren, wenn bestimmte Restriktionen unterbleiben, die als unzumutbare Härten oder als bloße „Schikanen" empfunden werden.

4 Strukturelle Schwächen der Durchsetzbarkeit von Naturschutz

4.1 Personalsituation in den Naturschutzverwaltungen

115. Eine ausreichende Ausstattung der Naturschutzbehörden mit kompetentem Personal ist eine grundlegende Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung nicht nur der gesetzlichen Pflichtaufgaben des Naturschutzes, wie z. B. die Ausweisung von Schutzgebieten. Auch der Erfolg von freiwilligen Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung, wie z. B. die verstärkte Kommunikation mit den Landnutzern, ist hiervon abhängig. Die Anforderungen an das Personal der Naturschutzverwaltungen haben seit Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahre 1976 und insbesondere im vergangenen Jahrzehnt stark zugenommen, da sich das Aufgabenspektrum der Naturschutzverwaltungen sowohl hinsichtlich des zu bewältigenden Aufgabenumfangs als auch hinsichtlich der Art der Aufgaben stark erweitert hat. Standen zunächst Standardaufgaben wie Schutzgebietsausweisungen und -kontrollen, Stellungnahmen zu Vorhaben aller Art und später zunehmend die Anwendung der Eingriffsregelung im Vordergrund der Behördentätigkeit, kamen seit Ende der Achtzigerjahre weitere Aufgaben hinzu. Insbesondere die Umsetzung der FFH-Richtlinie bindet erheblicheKapazitäten. Darüber hinaus wird von den Vertretern der Naturschutzbehörden erwartet, dass sie aus Akzeptanzgründen kooperative und integrative Vorgehensweisen anwenden, die aufgrund der Notwendigkeit, zahlreiche Gespräche und Verhandlungen zu führen, hohe Personalkapazitäten erfordern. Gleichzeitig müssen sich die Naturschutzverwaltungen als Teil der gesamten staatlichen und kommunalen Verwaltung zunehmend der Herausforderung stellen, dass zusätzliche Belastungen kaum noch durch Personalzuwachs aufgefangen werden können, sondern vielmehr die einzelnen Mitarbeiter ihre Leistungen steigern sollen (z. B. KGSt, 1993, S. 7).

116. Vor diesem Hintergrund ist es interessant, wie sich die Personalausstattung der Naturschutzverwaltungen, die seit langem bemängelt wird (s. z. B. ERZ, 1983), im Zeitverlauf entwickelt hat. Insgesamt lässt sich auf den Unteren Naturschutzbehörden (UNB) eine Steigerung der Personalkapazitäten von einem äußerst niedrigen Ausgangsniveau im Jahre 1969 mit im Durchschnitt 0,3 Bediensteten (ERZ, 1983, S. 27) auf derzeit durchschnittlich ca. 5,5 Arbeitskräfte pro UNB in West- und ca. sieben Arbeitskräfte pro UNB in Ostdeutschland (NIERMANN, 2001) feststellen.

117. Der Vergleich von Daten aus dem Jahr 1993 (Umfrage der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung, Stand: 1993) mit kürzlich erhobenen Daten (Anfrage bei der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung im Juni 2001; NIERMANN, 2001) macht deutlich, dass in den einzelnen Bundesländern mit den zusätzlichen Herausforderungen für die Naturschutzbehörden sehr unterschiedlich umgegangen wurde. Teilweise wurde der Personalbestand in den Naturschutzverwaltungen erhöht, teilweise blieb er auf dem gleichen Niveau und in einigen Bundesländern, wie z. B. in Mecklenburg-Vorpommern, wurde er sogar deutlich abgesenkt. Darüber hinaus lassen sich bei den Oberen und Unteren Naturschutzbehörden (Auskünfte einzelner Oberer Naturschutzbehörden und NIERMANN, 2001) zurzeit und für die Zukunft in weiten Bereichen Tendenzen zu einer Reduzierung des Personals verzeichnen. So werden z. B. in der nordrhein-westfälischen Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten seit 1998 35 % der Planstellen eingespart (SCHMIDT, 1998, S. 855).

Personalsituation in den Unteren Naturschutzbehörden

118. Für den praktischen Vollzug von Naturschutzbelangen ist die Personalsituation der Unteren Naturschutzbehörden (UNB) von besonderer Bedeutung. In einer Befragung von Vertretern von mehr als 70 Unteren Naturschutzbehörden (i. d. R. ca. fünf pro Bundesland) wurde festgestellt, dass die UNB, in den östlichen Bundesländern über ca. 1,5 Mitarbeiter mehr verfügen als in den westlichen Bundesländern (NIERMANN, 2001; s. Abb. 4-1, Seite 60). Eine tatsächlich bessere Personalausstattung der Behörden in den östlichen Bundesländern lässt sich aus diesem Zahlenverhältnis allerdings nicht ableiten, da die Naturschutzvertreter in der Behördenhierarchie geringer eingestuft sind als im Westen. Darauf weisen Besoldungs-, Vergütungs- und Qualifikationsunterschiede hin. Die Durchsetzungsfähigkeit einer Behörde im Osten muss deshalb nicht wegen einer höheren Personalausstattung automatisch größer sein als die einer Behörde im Westen; sie kann im Gegenteil auch aufgrund des geringer qualifizierten Personals niedriger sein.

Der größte Anteil der in den UNB der ostdeutschen Bundesländer Beschäftigten ist angestellt und wird nach Bundesangestelltentarif (BAT) IV und V vergütet (s. Abb. 4-1). Dies entspricht nach den Eingruppierungsanforderungen denjenigen einer Arbeitskraft mit technischer Ausbildung (BAT V) oder mit einem Fachhochschulabschluss (BAT IV). Während in den östlichen Bundesländern diese beiden Vergütungsgruppen mit großem Abstand zu den anderen Vergütungsgruppen den größten Teil der Arbeitskräfte umfassen, ist in Westdeutschland eine gleichmäßigere Verteilung über die unterschiedlichen Vergütungsgruppen anzutreffen. Insgesamt sind die Mitarbeiter der UNB in Ostdeutschland schlechter eingruppiert als in Westdeutschland. Naturschutzbehördenvertreter befinden sich insbesondere in Ostdeutschland häufig in der Situation, dass sie die Naturschutzbelange gegenüber höherrangigen Beamten des höheren Dienstes aus anderen Fachverwaltungen wie z. B.

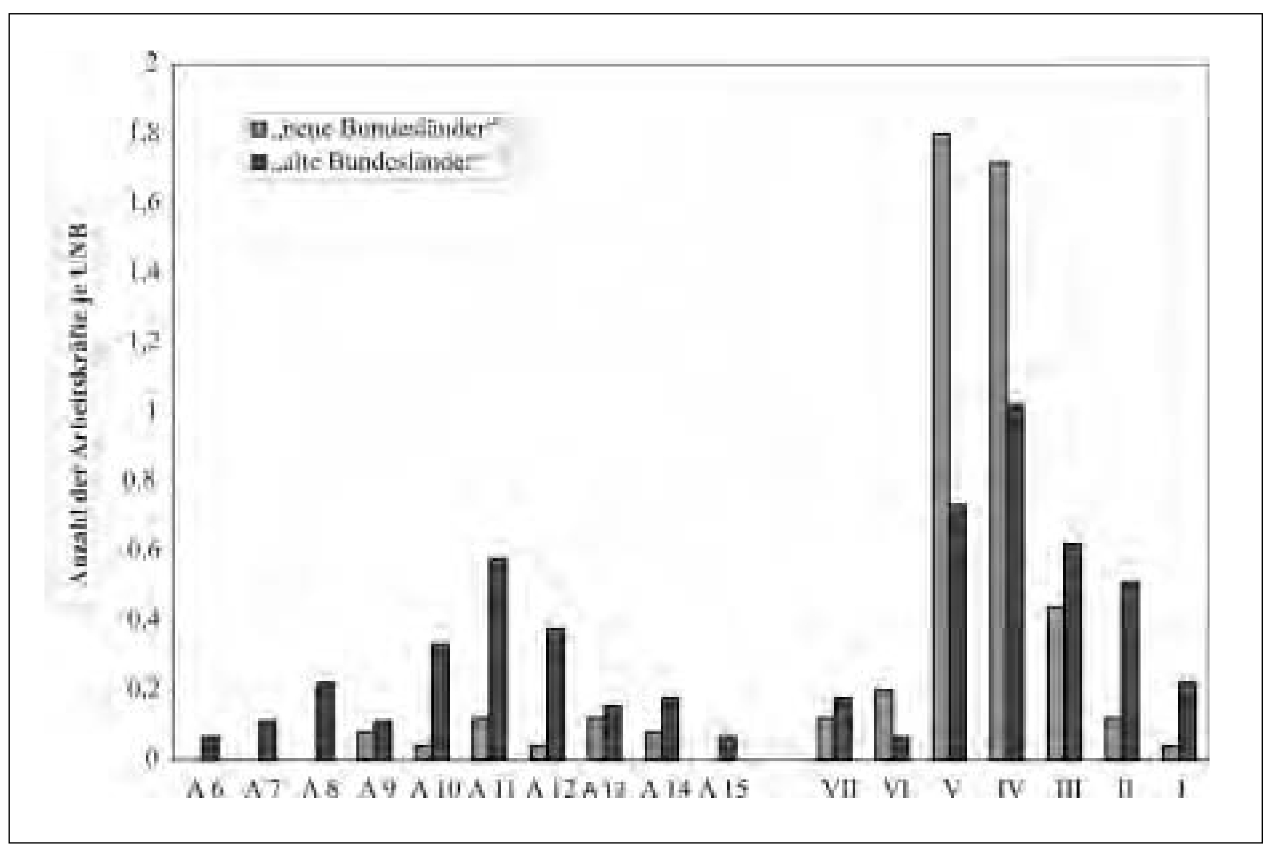
des Straßen- und Wasserbaus oder der Flurneuordnung vertreten müssen. Die niedrigere Eingruppierung schwächt ihre Position in den Verhandlungs- und Abstimmungsprozessen (vgl. DEIXLER, 1991, S. 76; ERZ, 1983, S. 27). Seit jeher war aber auch in Westdeutschland der Anteil des Personals im höheren Dienst in den anderen Fachverwaltungen viel größer als in den Naturschutzbehörden. Zudem war und ist die Gesamtzahl der in den anderen Fachbehörden Beschäftigten um ein Vielfaches höher als in den Naturschutzverwaltungen (vgl. z. B. DEIXLER, 1991, S. 76; ERZ, 1983, S. 27). So standen 1983 im Durchschnitt zwei Mitarbeitern in Unteren Naturschutzbehörden ca. 240 Mitarbeiter in den anderen Fachbehörden gegenüber (ERZ, 1983, S.27). Trotz fehlender Gesamtdaten ist zu vermuten, dass sich an dieser Konstellation wenig geändert hat. In Rheinland-Pfalz standen z. B. im Jahr 2001 ca. 90 Mitarbeiter der staatlichen Naturschutzverwaltung 1 800 Arbeitskräften in der Landwirtschaftsverwaltung gegenüber, davon ca. 900 in der Landeskulturverwaltung (BÄSEL, 2001, S. 53). Nicht einbezogen sind dabei die Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern.

Eine Kompensation fehlender Personalkapazitäten in der Verwaltung durch Aufträge an externe Gutachter scheint derzeit ebenfalls nur in geringem Maße möglich zu sein, da dafür kaum finanzielle Mittel zur Verfügung stehen (s. Kapitel 5.1; vgl. NIERMANN, 2001).

119. Das Arbeitsfeld der Unteren Naturschutzbehörden ist durch ein breites Aufgabenspektrum gekennzeichnet. Zu den Pflichtaufgaben gehört insbesondere die Erarbeitung von Stellungnahmen zu allen Verfahren in ihrem Zuständigkeitsgebiet, die der Eingriffsregelung unterliegen: angefangen von Kleinvorhaben im Außenbereich wie Hobbypferdeställe bis zu Großbauvorhaben wie z. B. ICE- oder Autobahntrassen. Darüber hinaus sind die UNB für den Vollzug des Artenschutzrechtes sowie in der Regel für die Betreuung und Überwachung der Schutzgebiete nach Naturschutzrecht zuständig. Landschaftsschutzgebiete und geschützte Landschaftsbestandteile werden von den UNB selbst ausgewiesen. Ferner nehmen sie zahlreiche beratende Tätigkeiten für Bürger, Politik und andere Verwaltungen zur Vertretung der Naturschutzbelange wahr. Teilweise haben UNB in den einzelnen Ländern zusätzlich

Abbildung 4-1

Anzahl der Arbeitskräfte in den Unteren Naturschutzbehörden Deutschlands und deren anteilige Vergütung



Quelle: NIERMANN, 2001

umfangreiche spezielle Aufgaben, wie z. B. in Nordrhein-Westfalen die Aufstellung und Umsetzung der Landschaftsplanung. Diese Aufgabe ist in anderen Bundesländern den Kommunen übertragen worden.

120. Eine Mindestpersonalausstattung der UNB abhängig z. B. von der Fläche oder Einwohnerzahl des Kreises kann auf der Grundlage der vorliegenden Zahlen nicht abgeleitet werden. Es besteht keine eindeutige Relation zwischen diesen Kenngrößen und der Personalbesetzung in den UNB (NIERMANN, 2001). Offenbar spielen andere Faktoren wie politische Prioritätensetzungen, die Haushaltssituation des jeweiligen Landkreises oder eine besondere naturräumliche Ausstattung eine größere Rolle. Die Auswirkungen besonderer räumlicher Situationen werden am Beispiel einer UNB in Brandenburg deutlich, in der eine Arbeitskraft ausschließlich mit dem Thema Steganlagen an Oberflächengewässern beschäftigt ist.

Um Aussagen zum tatsächlichen Personalbedarf in den einzelnen UNB zu treffen, durch den ein ordnungsgemäßer Vollzug des Naturschutzrechtes sichergestellt werden kann, wäre der tatsächlich anfallende Arbeitsumfang festzustellen. Solche Daten liegen jedoch bisher nicht in ausreichendem Umfang vor, da sich neue Steuerungsmodelle – insbesondere mit Produktbeschreibungen, Fallzahlenerhebungen und Controlling – in den Kreisverwaltungen bisher noch nicht auf breiter Ebene etabliert haben (NIERMANN, 2001; vgl. ROLL, 1997, S. 22).

121. Zwei Fallbeispiele, in denen solche Daten verfügbar waren (s. Tab. 4-1), vermitteln jedoch einen Einblick in die Arbeitsbelastung. Auch wenn die Beispiele

Tabelle 4-1

Fallzahlen pro Jahr und durchschnittliche Bearbeitungszeiten pro Fall bei unterschiedlichen Vorhabenstypen in ausgewählten Unteren Naturschutzbehörden (UNB)

Falltyp	**Beispiel aus Ostdeutschland** **Fallzahl in UNB A**[1]	**Beispiel aus Westdeutschland** **Fallzahl in UNB B**[2]	**Mittlere Bearbeitungszeit pro Fall in UNB B**[2] (in Minuten)
Bebauungsplan	53	237	270
Flächennutzungsplan (incl. Begleitung der Landschaftsplanung)	8	16	1 825
Bauvorhaben	655	219	163
Forst		29	143
Wasser/Abwasser	91		
Bimsabbau		13	238
Kies-/Ton-/Basaltabbau		9	1 429
Andere umfangreiche Fälle wie Straßenbau, Lichtwellen-, Energie-, Telefon- und Erdgasleitungen	33	6	1 270
Sonstiges	24	166	159
Finanzhilfen und Betreuung von Pflegeflächen		15	143
Schutzgebietsbetreuung	2	17	159
Summe der Fälle	**866**	**728**	
Bearbeitungszeit pro Fall (in Minuten; Durchschnitt für alle Falltypen)	**144**	**256**	

[1] UNB A hat ca. zwei Vollzeitkräfte zur Bewältigung dieser Aufgaben.
[2] UNB B hat drei Arbeitskräfte mit anteiliger Arbeitszeit für diese Aufgaben.

Quelle: NIERMANN, 2001 und eigene Erhebungen

personell eher schlecht ausgestattete UNB repräsentieren, wird deutlich, dass die Personalausstattung vermutlich nicht nur hier besser sein müsste, um eine sachgerechte Bearbeitung allein der Pflichtaufgaben zu gewährleisten. Bei den in den Fallbeispielen ermittelten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten pro Fall von zwei bis drei Stunden ist eine ordnungsgemäße Behandlung der Fälle ausgeschlossen. Selbst eine verhältnismäßig kleine Aufgabe wie die Abgabe einer Stellungnahme zu einem Bauvorhaben im Außenbereich erfordert zumindest folgende Arbeitsschritte: Erfassung des Falls und Durchsicht der eingereichten Unterlagen, Abgleich mit vorliegenden naturschutzfachlichen Planwerken wie Landschaftsplan, Landschaftsrahmenplan, landesweite Biotopkartierung, in der Regel eine Ortsbesichtigung, Erarbeitung einer Stellungnahme mit Gebührenbescheid, Überwachung des Gebühreneingangs und Kontrolle der festgesetzten Maßnahmen. Häufig kommen hierzu noch mehrere Telefonate mit den Antragstellern, Vor-Ort- und Abstimmungsgespräche, mehrmaliges Durchsehen der vorgelegten Unterlagen auf Vollständigkeit und Nachforderung der unzureichenden Unterlagen. Teilweise müssen auch noch eventuelle Widerspruchsverfahren behandelt werden, die eine erneute Einarbeitung in den jeweiligen Fall und eine Vertretung der Naturschutzbelange vor der Widerspruchsbehörde umfassen. Bei größeren Fällen mit UVP- und gegebenenfalls FFH-Pflicht kommen u. a. Screening-, Scoping-, Abstimmungs-, Erörterungs- und Beteiligungstermine, mehrere Ortsbesichtigungen und Ortstermine sowie behördeninterne Abstimmungsgespräche zwischen den einzelnen Fachämtern und der Behördenleitung hinzu.

Dieses Aufgabenspektrum erfordert eine Bearbeitungszeit weit über dem in den Beispielen veranschlagten Umfang. Erste Ansätze zur Standardisierung der Arbeitskapazitäten des Personals in Naturschutzbehörden wurden z. B. im Rahmen der Untersuchung des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz zu Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen (Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2001; vgl. zu entsprechenden Ansätzen in Nordrhein-Westfalen ROLL, 1997, S. 22) gemacht. Dort wurden Anhaltswerte für die zumutbare Arbeitsquote je Vollzeitkraft und Jahr vorgeschlagen, in die bereits 25 % persönlich bedingter Ausfallzeiten und Zeiten für nicht unmittelbar aufgabenbezogene Tätigkeiten einbezogen sind. Die dort genannte Zahl von 230 Fällen pro Arbeitskraft und Jahr ergibt eine Arbeitszeit von 309 Minuten pro Fall im Durchschnitt aller Falltypen. Unter Berücksichtigung des beschriebenen Anforderungsprofils und der Daten aus der zweiten Behörde der Fallbeispiele in Tabelle 4-1 (UNB B), in der einige Fälle überhaupt nicht und viele aufgrund von Zeitmangel nicht sachgerecht bearbeitet werden können und Kontrollen überhaupt nicht stattfinden, erscheint jedoch der vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz vorgegebene Anhaltswert von 230 Fällen pro Arbeitskraft und Jahr zu hoch. Um solchen unzureichend fundierten Standardisierungstendenzen, die einen sachgerechten Vollzug des Naturschutzrechtes konterkarieren, entgegenzuwirken, sollte dringend eine fundierte Datenbasis erarbeitet werden, die auch qualitative Anforderungen einbezieht und dokumentiert.

Auch Naturschutzbehörden mit erheblich besserer Personalausstattung dürften angesichts der bereits für die Pflichtaufgaben notwendigen Arbeitskapazitäten kaum in der Lage sein, eine sorgfältige Informationspolitik oder die zeitaufwendige Organisation von Kooperationsprojekten zu gewährleisten.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

122. Die Neuorientierung des Naturschutzes hin zu integrativen Strategien erfordert in verstärktem Ausmaß ein kooperatives und kommunikatives Vorgehen. Dazu ist einerseits die Weiterbildung des Naturschutzpersonals in Kommunikation und konzeptionellem Denken notwendig. Hierfür bietet beispielsweise der Leitfaden zur Kommunikation im Naturschutz (KARGER und WIEDEMANN, 2000) für die bayerische Naturschutzverwaltung eine Hilfestellung. Andererseits sind für die anstehenden Aufgaben sowohl im hoheitlichen Vollzug als auch für integrative Projekte ausreichende Arbeitskapazitäten mit qualifizierten Personen bereitzustellen. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte ist zwar eine durchschnittlich positive Personalentwicklung für die UNB festzustellen. Da sich im gleichen Zeitraum aber der Umfang der Aufgaben der UNB in erheblichem Maß erweitert hat, ist die Arbeitsbelastung nicht kleiner, sondern sogar größer geworden. Der Personalabbau der letzten Jahre wirkt sich in diesem Zusammenhang problemverschärfend aus.

123. Zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Vollzugs des Naturschutzrechtes sollten vorbehaltlich der Vorlage besserer empirischer Daten über Fallzahlen, Falltypen und deren Bearbeitungsumfang zumindest die derzeit durchschnittliche Personalausstattung von ca. fünf bis sieben Arbeitskräften pro UNB für alle UNB erreicht werden, die unterhalb dieser Durchschnittsgröße liegen. Der Personalbestand der übrigen UNB sollte so weit wie möglich erhalten bleiben. Anzustreben sind aber höhere Arbeitskapazitäten (laut ERZ, 1983, S. 29: acht bis zwölf Mitarbeiter pro UNB). Grundsätzlich ist ein gleiches Verhältnis von Mitarbeitern des höheren und des gehobenen Dienstes angemessen.

124. Darüber hinaus sind dringend Untersuchungen zur Qualitätssicherung von Naturschutzverwaltungshandeln erforderlich, um in der bereits in Verwaltungskreisen begonnenen Diskussion über die Etablierung von Produktbeschreibungen, mittleren Bearbeitungszeiten und Fallzahlen pro Arbeitskraft (vgl. z. B. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2001, Anlage 7, S. 13; ROLL, 1997) einen angemessenen Beitrag leisten zu können. Wichtig ist, dass den verfahrensorientierten Indikatoren fachlich orientierte Leistungsindikatoren zugeordnet werden. Hier sind Bund und Länder gefordert, fachliche Mindeststandards der Aufgabenerfüllung in den Produktbeschreibungen durchzusetzen oder zumindest die Diskussion und Vereinbarungen der Naturschutzbehörden untereinander darüber anzuregen und zu moderieren (vgl. ROLL, 1997, S. 39).

125. Der Einsatz von weichen und integrativen Naturschutzstrategien erfordert in der Vorbereitung von Maßnahmen sehr viel höheren personellen Einsatz der Naturschutzvertreter als ein hoheitliches Vorgehen. Die mangelhafte personelle Ausstattung der Naturschutzbehörden lässt diesen vielfach nicht die Zeit, eine eigene situationsangepasste Strategie zur Umsetzung der Naturschutzziele zu erarbeiten. Die Bereitstellung ausreichender personeller Kapazitäten für diese neuen Strategien kann auf verschiedenen Wegen erfolgen:

– Aufbau weiterer Kapazitäten in den Naturschutzbehörden: Es muss Naturschutzfachpersonal eingestellt werden; Verwaltungsfachleute oder die Versetzung z. B. von Straßenbauingenieuren in die Naturschutzverwaltung reichen nicht aus.

– Integration von Naturschutzfachleuten in andere Fachbehörden: Dies ist z. B. in den bereits gegenwärtig relativ gut ausgestatteten Straßenbaubehörden der Fall. Es müssen ausreichend große personelle Einheiten geschaffen werden, um tatsächlich eine Umsetzung der Naturschutzbelange innerhalb der zuständigen anderen Fachbehörde bewirken zu können. Wird die gesamte Aufgabe isolierten Einzelpersonen überlassen, weichen diese schnell der Übermacht des „Eingreiferfachgebietes“.

– Auslagerung von Arbeitsfeldern, die kein hoheitliches Vorgehen erfordern: Die Auslagerung von Arbeitsfeldern, die kein hoheitliches Vorgehen erfordern und in denen eine Umsetzung von Naturschutzzielen in Kooperation mit den Nutzern möglich ist, könnte vor allem den Vorteil einer hohen Flexibilität im Umgang mit Nutzern und anderen Akteuren mit sich bringen. Eine für diese Arbeiten geeignete Organisationsform sind beispielsweise so genannte Landschaftsagenturen. Zu deren Aufgabengebiet gehören Beratungstätigkeiten, Pflegearbeiten, Flächen- und Maßnahmenmanagement für die Eingriffsregelung, die Finanzanlage von einmaligen Kompensationszahlungen für eine langfristige Pflege, die Zusammenarbeit mit landwirtschaftlichen Kooperationen in Wasserschutzgebieten, die Unterstützung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinitiativen sowie die Akquisition von Fördermitteln. Je nach Problemsituation in einer Region können diese Agenturen unterschiedlich zugeschnitten und organisiert sein. Kommunen, der ehrenamtliche Naturschutz, Wasserversorger wie auch Vertreter der Landnutzer können sich als Träger daran beteiligen. Modelle für solche innovativen Organisationsformen gibt es bereits in verschiedenen Ausprägungen und Formen (z. B. Landschaftspflegeverbände, die Hanseatische Naturentwicklungs AG in Bremen, Flächenagenturen der Kommunen, die Naturschutzstationen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen). Die dafür zur Verfügung stehenden rechtlichen Trägerschaftsmodelle und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile sind beispielhaft für Kompensationsflächenpools den Tabellen 4-2 und 4-3 auf den Seiten 64 und 65 zu entnehmen.

126. Akzeptanzverbessernde Maßnahmen dürfen nicht einer zu hohen Arbeitsbelastung der Behörden zum Opfer fallen, da sie wesentlich für ein positives Außenbild des Naturschutzes sind. Integrations- und Kooperationsprojekte, die Akquisition von Fördermitteln, die Gründung von Stiftungen für die langfristige Finanzierung von Pflegemaßnahmen, die Beratung der Landschaftsnutzer und viele der Sonderaufgaben, die zur Akzeptanzsteigerung und zur Verbesserung der Koalitionsfähigkeit des Naturschutzes gewünscht werden, sind z. T. einfacher in behördenexternen Organisationen durchführbar, die mit höherer Flexibilität in den täglichen Arbeitsabläufen agieren können. Denkbar sind zu diesem Zweck aber auch operative, sektorenübergreifende Arbeitseinheiten in der Verwaltung, die sich z. B. projektspezifisch zusammenfinden und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden.

4.2 Strukturelle Schwächen der Durchsetzbarkeit von Naturschutz in der Abwägung

4.2.1 Strukturelle Schwäche der Natur- und Landschaftsschutzbelange

127. Bei raumbedeutsamen Planungen ist zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen abzuwägen. In dieser Abwägung haben die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes schon ihrer Natur nach einen schweren Stand (BICK und OBERMANN, 2000, S. 110). Die wirtschaftlichen und sozialen Interessen, die für eine natur- und landschaftsbeeinträchtigende Landnutzung sprechen, sind in der Regel aktuell und konkret, können oft in Euro oder Arbeitsplätzen beziffert werden und sind spezifisch in dem Sinne, dass sie im Wesentlichen gerade von der jeweiligen Planung abhängen. Sofern es sich dabei um öffentliche Interessen – etwa an der ausreichenden Verfügbarkeit von Bauland oder am Ausbau der Verkehrsinfrastruktur – handelt, stehen hinter ihnen in der Regel auch individuelle Interessen von erheblichem wirtschaftlichen Gewicht und entsprechend hoher Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit. Das betroffene Interesse am Schutz von Natur und Landschaft ist demgegenüber bei aller Dringlichkeit diffuser und weniger spezifisch. Man kennt den dramatischen Artenschwund und weiß, dass unter anderem die lebensraumzerschneidende Wirkung des Straßennetzes dazu beiträgt, aber welchen Effekt gerade der Bau dieser oder jener konkreten Straße auf den Fortbestand dieser oder jener konkreten Art haben wird, kann in der Regel niemand genau sagen. Die Integrität von Natur und Landschaft ist außerdem kein spezifisch individuelles, sondern ein öffentliches Gut. Das Interesse am Natur- und Landschaftsschutz teilt daher die Besonderheit aller öffentlichen Interessen: Ihre Wahrnehmung wird gern anderen überlassen.

Angesichts dieser nicht durch das Gewicht, sondern durch die Struktur der zugrunde liegenden Interessen bedingten

Tabelle 4-2

Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen des Trägers bei öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsmodellen von Kompensationsflächenpools

Rechtsform	Vorteile	Nachteile
Kommune Planungs-verband	– vorhandene Verwaltungsstrukturen können genutzt werden – geeignet zur grenzüberschreitenden Übernahme hoheitlicher Aufgaben	– nur möglich, wenn die Gemeinde ein ausreichendes Flächenpotenzial besitzt – i. d. R. beschränkt auf Abstimmung und Durchführung der Bauleitplanung benachbarter Gemeinden
Zweckver-band	– grenzüberschreitende Übernahme hoheitlicher Aufgaben – längerfristige Kooperation in mehreren zusammenhängenden Aufgabenfeldern – Beteiligung privater Institutionen möglich – geregelte Verfassung gem. GkZ* – Bündelung aller Rechte und Pflichten für die vereinbarten Aufgaben – Steuerpflicht nur im Rahmen der Betriebe gewerblicher Art – interessengerechte Finanzierung durch Festsetzung einer Umlage – Vor- und Nachteilsausgleich kann durch individuelle Vereinbarungen nach § 6 GkZ* geregelt werden	– relativ aufwendige Gründung und Verwaltung bei vielen Verbandsmitgliedern – Kompetenzverlust aus Sicht der Gemeinden durch Übertragung wichtiger kommunaler Aufgaben an den Zweckverband – Kooperation über Grenzen von Bundesländern nur auf der Basis zwischenstaatlicher Abkommen möglich – hohe Personalkosten, falls nicht eigenes Personal der Verbandsmitglieder eingebunden wird
Verwaltungs-gemeinschaft	– geringe Bindung der Kooperationspartner, keine Übertragung hoheitlicher Aufgaben – Beteiligung anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften und privater Institutionen möglich – keine Schaffung neuer Institutionen – Zuständigkeit der Verwaltung einzelner Mitglieder bleibt unberührt	– keine Übertragung von Aufgaben möglich, lediglich Inanspruchnahme der Verwaltung anderer zur Erfüllung eigener Aufgaben – keine bindenden Beschlüsse möglich – keine bindenden Regelungen zur Kosten- und Ertragsteilung möglich – keine langfristige, kontinuierliche Basis für kommunale Zusammenarbeit
Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	– grenzüberschreitende Übernahme hoheitlicher Aufgaben anderer an der Kooperation beteiligter Kommunen – Kooperation in mehreren zusammenhängenden Aufgabenfeldern – keine Schaffung neuer Organe oder Rechtsträger notwendig, Aufgabenerfüllung durch bestehende Verwaltung – Übertragung und Bündelung der Rechte und Pflichten für die vereinbarten Aufgaben – rechtlich klare Verfassung gemäß GkZ*	– einseitige Übertragung wichtiger kommunaler Aufgaben an einen Beteiligten – auch bei Vereinbarung von Mitwirkungsrechten entsteht i. d. R. keine Gleichberechtigung zwischen den Kooperationspartnern – keine Beteiligung Privater möglich
Öffentlich-rechtlicher Vertrag	– Weitgehend freie Vertragsgestaltung	– nicht als alleinige Kooperationsform geeignet, lediglich zur ergänzenden Regelung

* GkZ: Gesetz über kommunale Zusammenarbeit.
Quelle: KÖPPEL et al., 2000, S. 67

Tabelle 4-3

Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen des Trägers bei privatrechtlichen Trägerschaftsmodellen von Kompensationsflächenpools

Rechtsform	Vorteile	Nachteile
GmbH	– Herauslösung aus der Verwaltung durch Gründung einer eigenständigen juristischen Person – einfache Gründung – uneingeschränkte Möglichkeiten der Beteiligung von Gesellschaftern, dadurch Möglichkeit der Beteiligung „finanzstarker“ Dritter – höhere Akzeptanz gegenüber privaten Investoren aufgrund der größeren Unabhängigkeit von Verwaltungsabläufen – Flexibilität beim Projektmanagement, schnelle Entscheidungswege	– nicht für die Übernahme planungs- und finanzhoheitlicher Aufgaben geeignet – Schaffung zusätzlichen Verwaltungsaufwandes durch Gründung einer neuen Institution – volle Steuerpflicht – keine laufende Rechtsaufsicht, Steuerung und Kontrolle nach GmbH-Gründung über die Gesellschafterversammlung – Gründungskapital erforderlich
Gemeinnützige GmbH	– wie GmbH – keine Steuerpflicht bei Anerkennung der Gemeinnützigkeit	– wie GmbH mit Ausnahme der Steuerpflicht
Eingetragener Verein	– kein Gründungskapital erforderlich	– nicht zur Regelung planungs- oder finanzhoheitlicher Aspekte geeignet – zur Vereinsgründung sind mindestens sieben natürliche oder juristische Personen erforderlich – Vereinsmitglieder, mit denen ein Rechtsgeschäft abgeschlossen werden soll, sind von der Beschlussfassung ausgeschlossen, dadurch sind Flächenankäufe zwischen Verein und Vereinsmitglied (z. B. Kommunen) erschwert
Privatrechtlicher Vertrag	– günstig zur Regelung ergänzender Einzelfragen	– als alleinige Kooperationsform nicht ausreichend
Örtliche oder kommunale Stiftung	– eigene juristische Person – Verwaltung kann durch die Gemeinde oder einen eigenen Geschäftsführer erfolgen – kein Kompetenzverlust für die Gemeinde	– nicht zur Regelung planungs- oder finanzhoheitlicher Aspekte geeignet – Gründungs- bzw. Stiftungskapital erforderlich – eingeschränkte Spielräume bei der wirtschaftlichen Verwaltung

Quelle: KÖPPEL et al., 2000, S. 68

Durchsetzungsschwächen bedarf der Natur- und Landschaftsschutz kompensatorischer Stärkung. Tatsächlich wird die Durchsetzungsfähigkeit der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes gegenüber konkurrierenden in der Planung zu berücksichtigenden Interessen aber durch die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen nur unzureichend gestärkt und teilweise sogar noch zusätzlich erschwert.

4.2.2 Rechtliche Vorgaben für die planerische Abwägung

128. Herzstück jeder raumbedeutsamen Planung ist die planerische Abwägung. Die Verpflichtung, zwischen den konfligierenden planungsbetroffenen Belangen abzuwägen, ist für die meisten raumbedeutsamen Planungen ausdrücklich gesetzlich normiert und ergibt sich im Übrigen auch ohne ausdrückliche Normierung aus der Natur einer dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechenden Planungsermächtigung (BVerwGE 48, S. 56, 63 – st. Rspr.; SCHMIDT-PREUSS, 2000, S. 1080, m. w. N.). Für die planerische Abwägung kann das Planungsrecht naturgemäß nur einen Rahmen bereitstellen, den Raum für die Berücksichtigung der konkreten Umstände belassen und damit den zuständigen Behörden planerische Gestaltungsfreiheit einräumen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verlangt das Abwägungsgebot *erstens,* dass eine Abwägung überhaupt stattfindet. *Zweitens* müssen in die Abwägung alle Belange eingestellt werden, die nach Lage der Dinge berücksichtigungsbedürftig sind, d. h. alle erkennbar planungsbetroffenen Belange mit Ausnahme der geringfügigen oder nicht schutzwürdigen. *Drittens* dürfen die betroffenen Belange nicht fehlgewichtet oder in unverhältnismäßiger Weise zurückgesetzt werden, wobei den Behörden aber ein weiter Gewichtungs- und Abwägungsspielraum zugestanden wird, der erst an der Grenze zur Unvertretbarkeit endet. Innerhalb dieses weit gesteckten Rahmens ist es Sache der planerischen Gestaltungsfreiheit, für den jeweiligen konkreten Fall das Gewicht der konkurrierenden Belange zu bestimmen und zu entscheiden, welchen im Ergebnis Vorrang eingeräumt wird bzw. welche im Ergebnis zurückgesetzt werden (s. BVerwGE 48, S. 56, 63 f. – st. Rspr.; näher JOHLEN, 2000, S. 50 ff.; KÜHLING und HERRMANN, 2000, S. 102 ff.; WAHL und DREIER, 1999, S. 616 ff.). Auch ungünstige Ergebnisse einer Umweltverträglichkeitsprüfung schließen nach ganz herrschender Meinung nicht aus, dass die hinsichtlich der Umweltverträglichkeit zutage getretenen Bedenken durch Abwägung überwunden werden (SCHLADEBACH, 2000, S. 124 ff., 132, m. w. N.).

129. Die planungsrechtliche Abwägungsdogmatik schreibt darüber hinaus einzelnen Rechtsvorschriften herausgehobene Bedeutung für die planerische Abwägung zu, indem sie sie als „Optimierungsgebote“, d. h., als normative Gewichtsverstärkung für die jeweils benannten Belange interpretiert. Als Optimierungsgebot gilt z. B. die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB. In der Theorie wird durch solche Optimierungsgebote der Abwägungsspielraum der Behörden eingeschränkt. Ihre praktische Steuerungswirkung ist aber, wenn überhaupt vorhanden, gering (s. auch BARTLSBERGER, 2000, S. 139; BARTUNEK, 2000, S. 49 f.), da eine deutliche und kontrollierbare Gewichtsverstärkung voraussetzen würde, dass das Gewicht des Belangs, dessen Gewicht normativ verstärkt werden soll, vorab in irgendeiner Weise normativ bestimmt ist (vgl. zur Aufwertung der Bodenschutzklausel nach dem BauROG: LOUIS und WOLF, NuR 2002, S. 61, 65). Das ist aber bei den Belangen, die in die planerische Abwägung einzustellen sind, gerade nicht der Fall. Der Streit über die Frage, ob die Verpflichtung auf die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 1 Abs. 1 BNatSchG n. F. ein Optimierungsgebot darstellt (bejahend JOHLEN, 2000, S. 49; verneinend WAHL und DREIER, 1999, S. 617, m. w. N.), ist daher von untergeordneter Bedeutung. Auch wenn man ein durch § 1 Abs. 1 BNatSchG *in abstracto* herausgehobenes Gewicht der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bejaht, bedeutet dies jedenfalls nicht, dass ihnen auch im konkreten Abwägungsfall grundsätzlich Vorrang vor konkurrierenden Belangen eingeräumt werden müsste.

Naturschutzbelange sind dementsprechend ebenso wenig wie andere Belange prinzipiell davor geschützt, in der planerischen Abwägung als nachrangig behandelt zu werden. Das ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, sondern liegt im Wesen der Abwägung. Da die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege aus den oben dargestellten Gründen gegenüber konkurrierenden Raumnutzungsinteressen schon strukturbedingt leicht den Kürzeren ziehen, sollten sie aber zumindest dort gestärkt werden, wo dies ohne Beeinträchtigung der notwendigen planerischen Gestaltungsfreiheit möglich ist, insbesondere durch geeignete prozedurale und rechtsschutzmäßige Flankierung. Tatsächlich werden sie durch das geltende Recht aber in dieser Hinsicht teilweise sogar noch zusätzlich benachteiligt. In jüngster Zeit haben sich hier zwar einige Verbesserungen insbesondere durch die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes ergeben (s. insbesondere zur Einführung der bundesrechtlichen Verbandsklage Tz. 135 ff.). Diese Verbesserungen reichen aber noch nicht aus.

4.2.3 Unzureichende prozedurale Flankierung

130. Geeignete Verfahrensregeln sind vor allem für die zweite Stufe der Abwägung, die Zusammenstellung der abwägungsrelevanten Belange, von zentraler Bedeutung. Auf eine vollständige Zusammenstellung des relevanten Abwägungsmaterials kann durch Verfahrensregeln Einfluss genommen werden, ohne dass die vor allem auf der dritten Stufe der Abwägung angesiedelte planerische Gestaltungsfreiheit leidet. Gerade die Zusammenstellung der relevanten Belange des Natur- und Landschaftsschutzes bedarf besonderer prozeduraler Unterstützung, weil die ökologischen Tatbestände und Zusammenhänge, auf die es hier ankommt, häufig komplex sind und nicht offen zutage liegen.

131. Verfahrensmäßige Instrumente, um die vollständige Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sicherzustellen, sind insbesondere die Beteiligung der Behörden, deren Aufgabenbereich von der Planung berührt ist, die Beteiligung der Öffentlichkeit, die Beteiligung der Naturschutzverbände und die Umweltverträglichkeitsprüfung (JOHLEN, 2000, S. 50). Eine besonders wichtige Rolle vor allem für die kommunale Bauleitplanung spielt darüber hinaus die Bereitstellung des in Bezug auf Naturschutz und Landschaftspflege relevanten Abwägungsmaterials durch die Landschaftsplanung (MITSCHANG, 1999, S. 58 f.).

Es gibt also durchaus Instrumente, deren Funktion gerade darin besteht, eine möglichst vollständige Zusammenstellung des naturschutzrelevanten Abwägungsmaterials zu gewährleisten, oder die zumindest faktisch und unter anderem diese Funktion erfüllen. Alle diese Instrumente sind aber nur eingeschränkt anwendbar und wirksam. Um nur die wichtigsten Anwendbarkeitsbeschränkungen zu nennen:

– Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist nur für Planfeststellungs-, nicht dagegen für Plangenehmigungsverfahren vorgeschrieben. Da im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung der Neunzigerjahre der Awendungsbereich der Planfeststellung erheblich und in teilweise europarechtswidriger Weise (ERBGUTH, 1999, S. 48 f.) zugunsten bloßer Plangenehmigungen eingeschränkt worden ist, hat sich auch der Anwendungsbereich der Öffentlichkeitsbeteiligung erheblich reduziert.

– Die Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände nach § 60 BNatSchG n. F. bezieht sich ebenfalls nur auf einen eingeschränkten Katalog von Verfahren, unter anderem auf rechtsförmige naturschutzrechtliche Schutzgebietsfestsetzungen, auf die Landschaftsplanung, auf Raumordnungspläne und sonstige Pläne, auf die Vorbereitung von Programmen staatlicher und sonstiger öffentlicher Stellen zur Wiederansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter wild lebender Arten in der freien Natur, auf Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparken, Biosphärenreservaten und sonstigen Schutzgebieten, die europäische Schutzgebiete darstellen, auf Planfeststellungsverfahren, die von Behörden der Länder durchgeführt werden, soweit es sich um Vorhaben handelt, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind und auf Plangenehmigungen, die von Behörden der Länder erlassen werden, die an die Stelle einer Planfeststellung treten, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 Abs. 1b Bundesfernstraßengesetz (BfernStrG) vorgesehen ist. Letzteres betrifft nur Plangenehmigungen von Bundesfernstraßen in den neuen Bundesländern und Berlin, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Diese Plangenehmigungen bedürfen einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch hier wirkt sich also der Abbau der Planfeststellungsbedürftigkeit zugunsten einer bloßen Plangenehmigungsbedürftigkeit restriktiv aus. Einen erheblichen Fortschritt bedeutet demgegenüber die mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes erfolgte Ausdehnung der Verbandsbeteiligung auf Plangenehmigungsverfahren, die allerdings nur in den Fällen einer Plangenehmigung mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 Abs. 1b BFernStrG gilt. Für die Bauleitplanung ist eine besondere Beteiligung der Naturschutzverbände bundesrechtlich bislang überhaupt nicht vorgesehen. Die ursprünglich in § 60 BNatSchG vorgesehene Beteiligung der Verbände bei Bebauungsplänen, die eine Planfeststellung ersetzen, wurde im Vermittlungsausschuss gestrichen.

– Da eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG ebenfalls nur für planfeststellungsbedürftige, nicht dagegen für nur plangenehmigungsbedürftige fachplanerische Vorhaben durchzuführen ist, wurde durch den Rückbau des Planfeststellungserfordernisses auch der Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfung eingeschränkt. Für die Bauleitplanung waren Umweltverträglichkeitsprüfungen von jeher nur eingeschränkt vorgesehen (s. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UVPG). Mit dem „Artikelgesetz“ ist in Anpassung an die Vorgaben der geänderten UVP-Richtlinie der Kreis der UVP-pflichtigen Vorhaben ausgedehnt worden; auch in seiner jetzigen, durch das Artikelgesetz geänderten Fassung macht das UVPG aber noch nicht alle Vorhaben UVP-pflichtig, für die dies europarechtlich geboten wäre (SRU, 2002, Tz. 322ff.).

– Die Landschaftsplanung erfüllt ihre Funktion, insbesondere für die kommunale Bauleitplanung das naturschutzrelevante Abwägungsmaterial bereitzustellen, bislang schon deshalb nur eingeschränkt, weil für die örtliche Ebene bisher bundesrechtlich keine strikte, sondern nur eine durch das weiche Kriterium der Erforderlichkeit eingeschränkte Planungspflicht besteht (§ 6 Abs. 1 BNatSchG a. F.). Begrüßenswert ist deshalb, dass das Bundesnaturschutzgesetz (§ 16 Abs. 1 BNatSchG n. F.) nunmehr eine flächendeckende Landschaftsplanung vorsieht. Solange die Aufstellung von Bauleitplänen unabhängig von der tatsächlichen Existenz einer flächendeckenden Landschaftsplanung zulässig bleibt, wird allerdings auch eine uneingeschränkte Verpflichtung zu flächendeckender Landschaftsplanung nichts daran ändern, dass Bauleitpläne häufig ohne vorherige Erfüllung dieser Verpflichtung – und daher ohne gesicherte umfassende Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege – aufgestellt werden.

4.2.4 Begrenzte Relevanz von Verfahrens- und Abwägungsfehlern

132. Die praktische Wirksamkeit der bestehenden Vorschriften zur Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange, zur Verbandsbeteiligung und zur Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die praktische Wirksamkeit der Verpflichtung zur Berücksichtigung von

Naturschutzbelangen in der Abwägung überhaupt werden außerdem dadurch eingeschränkt, dass Verfahrensfehler und inhaltliche Abwägungsfehler im geltenden Recht nur schwach sanktioniert sind. Seit vielen Jahren geht die Rechtsentwicklung in Richtung abnehmender Erheblichkeit und vereinfachter Reparierbarkeit derartiger Rechtsverstöße (s. im Einzelnen DOLDE, 2000, S. 432 ff.; RONELLENFITSCH, 1999, S. 508 ff.; zum zugrunde liegenden Gedanken der „Planerhaltung": HOPPE, 1996). Nach geltendem Bauplanungs-, Fachplanungs- und allgemeinem Verfahrensrecht sind Verfahrens- und Abwägungsfehler grundsätzlich nur relevant, wenn sie offensichtlich sind und das Abwägungsergebnis beeinflusst haben. Auch in diesem Sinne erhebliche, ergebnisrelevante Verfahrens- und Abwägungsfehler führen nur dann zur Aufhebung der betroffenen Bauleitpläne, Planfeststellungen oder Plangenehmigungen, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können (s. §§ 214 ff. BauGB, § 47 Abs. 5 Satz 4 VwGO, § 75 Abs. 1a VwVfG; § 17 Abs. 6c FStrG; Überblick über weitere einschlägige Vorschriften bei SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 1003). Die Rechtsprechung interpretiert zudem diese Regelungen ausdehnend und wendet sie auch auf Fehler bei der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung an, obwohl diese bei Fachplanungen nicht zur planerischen Abwägung im engeren Sinne gehört (BVerwG v. 27. Oktober 2000, DVBl. 2001, S. 386, 393).

Das Bundesverwaltungsgericht hat angenommen, dass selbst das Unterlassen einer rechtlich gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung nicht notwendigerweise zur Aufhebung der resultierenden straßenrechtlichen Planfeststellung führt (BVerwGE 100, S. 238, 247 ff.). Dass dies mit den europarechtlichen Vorgaben vereinbar ist, wird mit Recht bezweifelt (JARASS, 2000a, S. 951; für die Gegenauffassung: BARTUNEK, 2000, S. 212, m. w. N.). Die britische Rechtsprechung hat aus europarechtlichen Gründen anders entschieden (House of Lords, 2000). Was die Rechtspflicht zur Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände angeht, hat das Bundesverwaltungsgericht immerhin angenommen, dass ein Verstoß unabhängig von dem Nachweis, dass er für das Abwägungsergebnis kausal war, die resultierende Planfeststellung rechtswidrig macht. Auch hier führt der Rechtsfehler aber nicht zur Aufhebung der Planfeststellung, sondern er kann durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden (BVerwGE 102, S. 358, 365 f.; 105, S. 348, 349, 353 f.; STÜER, 2000, S. 1435, m. w. N.).

133. Die schwache Sanktionierung von Verfahrensnormen und die auf ihrer Verletzung beruhenden Abwägungsfehler beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit der Vorschriften, die dafür sorgen sollen, dass trotz strukturbedingt stets gegebener Versuchung zur Nichtberücksichtigung auch die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im gebotenen Umfang in die planerische Abwägung einfließen. Es gibt zwar Form- und Verfahrensvorschriften, deren Verletzung keine Sanktionierung durch die Aufhebung der betreffenden Planungsentscheidung bedarf. Ein besonders augenfälliges Beispiel sind Vorschriften über die Verkündung der fertiggestellten Planung. Planerhaltung macht hier Sinn, weil Verkündungsvorschriften weder strukturbedingt von Missachtung bedroht noch typischerweise für das inhaltliche Ergebnis des Planungsverfahrens von Bedeutung sind. Der Aufwand, der mit der Sanktionierung derartiger Rechtsfehler durch Planaufhebung verbunden wäre, wäre daher hier unverhältnismäßig (vgl. SENDLER, 2000, S. 1017 ff.). Bei Verstößen gegen Verfahrensvorschriften zur Beteiligung der Öffentlichkeit, zur Beteiligung der Naturschutzverbände und zur UVP-Pflicht verhält es sich aber anders. Diese Vorschriften sollen die vollständige Zusammenstellung und adäquate Berücksichtigung der abwägungsrelevanten Belange in Planungsverfahren sicherstellen. Verfahrensvorschriften dieser Art haben nur deshalb einen guten Sinn, weil sie auf der Annahme beruhen, dass ein adäquates Abwägungsergebnis nur unter Beachtung der betreffenden Verfahrensvorgabe gefunden werden kann, dass es also auf die Einhaltung der Verfahrensvorgabe prinzipiell ankommt. Unter dieser Voraussetzung ist eine restriktive Fehlerfolgenregelung, die zugleich unterstellt, dass Verstöße nicht prinzipiell relevant sind, in sich widersprüchlich (s. auch zum Problem nicht mehr gegebener Abwägungsoffenheit bei Nachholung rechtswidrig unterbliebener Verfahrensschritte im ergänzenden Verfahren: HENKE, 1999, S. 55, m. w. N.). Verfahrensvorschriften, die ernstgenommen werden sollen, bedürfen außerdem einer präventionswirksamen Sanktionierung.

4.2.5 Einschränkungen der gerichtlichen Durchsetzbarkeit

134. Eine schwer wiegende Benachteiligung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege liegt darin, dass ihre Berücksichtigung und angemessene Gewichtung in der planerischen Abwägung nur sehr eingeschränkt gerichtlich durchsetzbar ist. Dies beruht auf einer individualistischen Tradition des deutschen Prozessrechts, nach der gerichtlicher Rechtsschutz nur demjenigen zugänglich ist, der geltend machen kann, durch einen Rechtsverstoß in einem subjektiven Recht verletzt zu sein, wobei nur Rechtsvorschriften, die spezifisch individuelle Belange zu schützen bestimmt sind, als subjektiv-rechtsverleihend („drittschützend") betrachtet werden (SRU, 2002, Tz. 155).

Das planerische Abwägungsgebot gilt dementsprechend als drittschützend nur hinsichtlich der in die Abwägung einzustellenden privaten, spezifisch individuellen Belange. Die von einer Planung in spezifisch individuellen Belangen Betroffenen haben daher grundsätzlich einen Anspruch auf gerechte Abwägung und sind klagebefugt, wenn dieser Anspruch durch Abwägungsfehler, die sich auf ihre Belange beziehen, verletzt wird (BVerwGE 48, S. 56, 66 – st. Rspr.). Objektiv verlangt das Abwägungsgebot zwar auch die angemessene Berücksichtigung und Gewichtung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Insoweit gilt es aber, da der Natur- und Landschaftsschutz dem Allgemeininteresse und

nicht spezifisch individuellen Interessen dient, nicht als drittschützend. Eine rechtswidrige Missachtung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege begründet daher keine Klagebefugnis für Bürger, die dies vor Gericht beanstanden möchten. Nach der Rechtsprechung kann bei Planfeststellungen auch derjenige, der wegen einer geltend gemachten rechtswidrigen Missachtung seiner privaten Belange im Rahmen der Abwägung die Möglichkeit hat, zu klagen, im Rahmen einer solchen Klage grundsätzlich nicht die Missachtung öffentlicher Belange rügen (BVerwGE 48, 56, 66; BVerwG, UPR 1998, S. 455, 456; kritisch dazu: VALLENDAR, 1999, S. 122; relativierende Interpretation bei KÜHLING und HERRMANN, 2000, S. 202 ff., m. w. N.). Er kann daher auch nicht mit Erfolg geltend machen, die Nichtberücksichtigung oder Zurücksetzung seiner privaten Belange bei der fraglichen Planung sei schon deshalb rechtswidrig, weil diese Planung auf einem Verstoß gegen Vorschriften des Naturschutzrechts beruhe. Eine weitergehende Rügemöglichkeit ist nur für Grundstückseigentümer anerkannt, die durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung einer Planfeststellung in ihrem Grundeigentum betroffen sind (BVerwGE 67, S. 74, 76 f.). In anderen Fällen – beispielsweise bei Klagen lärmbetroffener Anwohner, die nicht Grundstückseigentümer sind – führt also die gegebene Klagemöglichkeit nicht dazu, dass in dem betreffenden Gerichtsverfahren auch die Beachtung naturschutzrechtlicher Vorschriften und die angemessene Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in der jeweiligen Planung einer gerichtlichen Prüfung unterzogen werden können. Für den Bereich des Bauplanungsrechts hat auch die Verschärfung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nichts daran geändert, dass Planbetroffenen, die derartige Abwägungsfehler geltend machen können, die gerichtliche Normenkontrolle offen steht (BVerwGE 107, S. 215, 217 ff.; SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 998 f.; für die Gegenauffassung: SCHÜTZ, 1999, S. 929 f.). Eine breitere gerichtliche Prüfung ist bei Bebauungsplänen im Normenkontrollverfahren möglich, weil der Normenkontrolle nach § 47 VwGO eine objektiv-rechtsschützende Funktion zugeschrieben wird (BVerwG v. 6. Dezember 2000, NuR 2001, S. 457 f.).

Der Eigentümer eines planungsbetroffenen Grundstücks hat demnach grundsätzlich eine relativ starke Position und kann die angemessene Berücksichtigung zumindest seiner privaten Belange in der planerischen Abwägung gerichtlich durchsetzen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Rechtsposition des Eigentümers allerdings wiederum inhaltlich abgeschwächt für den Fall, dass der Eigentümer ein Naturschutzverband ist, der das betreffende Grundstück nicht wirtschaftlich nutzt, sondern es nur erworben hat, um der betreffenden Planung gegenüber Eigentümerrechte geltend machen zu können. Sein Interesse an diesem Grundstück wird als ein „nur geringes“ und in der planerischen Abwägung entsprechend gering zu gewichtendes eingestuft (BVerwG, NVwZ 1991, S. 781, 784). In einer neueren Entscheidung hat das Gericht sogar angenommen, dass die Klage eines Naturschutzverbandes, der ein dingliches Recht an einem planbetroffenen Grundstück ohne sonstige Nutzungsabsicht ausschließlich erworben hat, um klagebefugt zu werden, rechtsmissbräuchlich und daher unzulässig sei (BVerwG, LKV 1999, S. 29; s. auch ZIEKOW und SIEGEL, 2000, S. 64, m. w. N.).

135. Die gravierenden Rechtsschutzdefizite zulasten des Naturschutzes werden durch die in der Mehrzahl der Bundesländer bestehenden landesrechtlichen Verbandsklagemöglichkeiten nur unzureichend ausgeglichen, weil die Reichweite dieser Verbandsklagemöglichkeiten inhaltlich eng begrenzt ist. Einige Verbesserungen beinhaltet die nunmehr mit der Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes eingeführte bundesrechtliche Regelung der Verbandsklage (§ 61). Damit wird eine Verbandsklagemöglichkeit auch in denjenigen Ländern geschaffen, in denen sie bislang nicht vorgesehen war. Außerdem wird eine Verbandsklage gegen Verwaltungsakte von Bundesbehörden ermöglicht, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf der Grundlage der bestehenden landesrechtlichen Regelungen nicht möglich ist (BVerwGE 92, S. 263, 265).

136. Auch nach der neuen bundesrechtlichen Regelung bleiben aber wesentliche Einschränkungen für die gerichtliche Überprüfbarkeit der Beachtung des Naturschutzrechts und der angemessenen Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in der planerischen Abwägung erhalten. So erstreckt sich auch die Verbandsklage nach § 61 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG n. F. nur auf bestimmte Plangenehmigungen und nicht auf die Bauleitplanung. Geklagt werden kann außerdem nur gegen die Verletzung von Vorschriften des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts und anderer Rechtsvorschriften, die zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind. Letzteres ist bei einer speziellen naturschutzrechtlichen Verbandsklageregelung angemessen, soweit es um die Eröffnung der Klagemöglichkeit geht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedeutet eine solche rechtsgebietliche Beschränkung der Klagebefugnis aber zugleich, dass die inhaltlichen Rügemöglichkeiten des Klägers und im Einklang damit die Reichweite der gerichtlichen Überprüfung bei entsprechenden Klagen beschränkt werden. So sollen Verbände, deren Klagebefugnis nach Landesrecht auf das Geltendmachen von Verstößen gegen das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht beschränkt ist, auch im Zusammenhang mit der planerischen Abwägung ausschließlich die Fehlberücksichtigung von Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege rügen können, nicht dagegen Verstöße gegen sonstige Rechtsvorschriften oder einen fehlerhaften Umgang mit anderen Belangen wie z. B. unzureichende Kostenberechnungen oder eine fehlerhafte Ermittlung des Verkehrsbedarfs (BVerwGE 107, S. 1, 6 f.). Danach würde auch die vorgesehene Ausdehnung des bundesrechtlichen Verbandsklagerechts auf Verstöße gegen andere Rechtsvorschriften, die mindestens unter anderem den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind, nichts daran ändern, dass die unzureichende Ermittlung oder eklatante

Fehlgewichtung anderer – insbesondere der konkurrierenden – Belange bei der planerischen Abwägung im Wege der Verbandsklage nicht überprüft werden könnte. Dem Denkansatz nach entspricht diese richterrechtliche Beschränkung des Rügerechts den oben angesprochenen Beschränkungen des Rügerechts von nicht eigentumsbetroffenen Klägern, die eine Fehlberücksichtigung ihrer privaten Belange im Rahmen der planerischen Abwägung geltend machen (Tz. 135). Sie ist auch gleichermaßen unplausibel, da der richtige Stellenwert eines Belangs in der planerischen Abwägung sich erst in der Relation zu den berührten anderen, möglicherweise konfligierenden Belangen ergibt und Belange des Natur- und Landschaftsschutzes daher auch dann rechtsfehlerhaft zurückgesetzt sein können, wenn zwar ihre Bedeutung für sich genommen richtig, aber die Bedeutung anderer, konfligierender Belange falsch eingeschätzt worden ist (s. zum inneren Zusammenhang der Abwägungsbelange, den die Planungsrechtsdogmatik in anderen Hinsichten durchaus berücksichtigt: HENKE, 1999, S. 54 f.). Bedenken gegen die Richtigkeit der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ändern aber nichts daran, dass sie es ist, die die Reichweite der Rügemöglichkeiten im Rahmen der Verbandsklage bestimmt, solange nicht der Gesetzgeber diesbezüglich ausdrücklich anderweitige Regelungen trifft.

137. Für die Praxis bedeuten die dargestellten, mit der vorgesehenen bundesrechtlichen Verbandsklage nur partiell behobenen Rechtsschutzdefizite, dass Planungsträger sich in den Bereichen, die aufgrund der bestehenden Beschränkungen des Gerichtszugangs und der begrenzten Reichweite der zugestandenen Rügemöglichkeiten einer gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle praktisch nicht ausgesetzt sind, eklatante Abwägungsfehler und sonstige Rechtsverstöße zulasten des Naturschutzes leisten können und nicht selten auch tatsächlich leisten (s. für Beispiele aus der kommunalen Bauleitplanung: REINKE, 2002, S. 310 und 313). Erweiterte Klagemöglichkeiten verbessern demgegenüber, ganz unabhängig von konkreten Klagefällen, die Beachtung der rechtlichen Gebote zum Schutz von Natur und Landschaft vor allem dadurch, dass Entscheidungsträger durch die bloße Möglichkeit der Klageerhebung zu sorgfältigerer Vermeidung von Abwägungs- und sonstigen Rechtsfehlern veranlasst werden (s. Tz. 136).

4.2.6 Korrekturmöglichkeiten

4.2.6.1 Abwägungsfeste Schutzpositionen

138. Da die Schwäche der Natur- und Landschaftsschutzbelange in der planerischen Abwägung mindestens teilweise strukturbedingt (Tz. 127) und insofern prinzipiell nicht völlig überwindbar ist, liegt es nahe, das Problem dadurch zu lösen, dass diese Belange so weit wie möglich unmittelbar durch den Gesetzgeber selbst abgewogen und nach Maßgabe dieser gesetzgeberischen Abwägung unter einen strikteren gesetzlichen Schutz gestellt werden.

In der Planungsrechtsdogmatik sind Vorschriften, die in dieser Weise bestimmte Belange der Zurücksetzung im Rahmen der administrativen planerischen Abwägung entziehen, traditionell als „Planungsleitsätze“ bezeichnet worden. Die neuere Rechtsprechung und Literatur vermeidet diesen missverständlichen Begriff und spricht stattdessen von gesetzlichen Bindungen oder strikten Regelungen (GAENTZSCH, 2000, S. 994). Von den gesetzlichen Vorschriften, deren Schutzgehalt als strikt und daher im Rahmen der planerischen Abwägung nicht relativierbar gilt, sind allerdings viele so allgemein gefasst, dass sie von vornherein kein bestimmtes Schutzniveau für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gewährleisten und daher in der Sache auch keinen strikten Schutz beinhalten (JARASS, 1998, S. 1207).

139. Einen erhöhten Schutz der Belange von Natur und Landschaft vor Zurücksetzung im Rahmen der planerischen Abwägung bieten einmal eingerichtete Schutzgebiete. Eine planerische Abwägung, in der sich die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes nicht immer im wünschenswerten Umfang durchsetzen können, liegt hier bereits dem Erlass der jeweiligen Schutzgebietsverordnung zugrunde. Der einmal verordnungsrechtlich fixierte Schutz ist aber in der planerischen Abwägung strikt zu beachten (s. statt vieler JOHLEN, 2000, S. 44 f.). Diese strikte Bindung kann zwar im Prinzip durch eine Befreiung aufgehoben werden (s. insbesondere § 62 BNatSchG n. F.). Die mit der Schutzgebietsausweisung einmal erfolgte Anerkennung hoher Schutzwürdigkeit und die damit verbundene Umkehrung der Initiativ- und Argumentationslast bedeutet aber, auch wenn im Einzelfall eine Befreiung zur Diskussion steht, eine im Vergleich zur normalen Abwägungssituation erheblich verbesserte Position für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Das gilt besonders für Gebiete, die dem starken Schutzregime des Naturschutzgebiets oder des Nationalparks unterstellt sind. Der in § 3 BNatSchG n. F. zum Biotopverbund verfolgte Ansatz, mit quantitativen Vorgaben für die Unterschutzstellung von Flächen zu arbeiten, ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Die vorgesehene Regelung ist aber vor allem insofern unzureichend, als das vorgegebene Ziel von 10 % der Landesfläche auch schwache Schutzformen wie die Landschaftsschutzgebiete und sogar überhaupt nicht rechtssatzförmig geschützte Gebiete einschließt. Quantitative Vorgaben für die Ausweisung von Schutzgebieten sollten außerdem durch umsetzungsorientierte Anreize im Rahmen der Förderpolitik und des Finanzausgleichs flankiert werden (Kapitel 5).

140. Eine besonders weitgehende Herausnahme aus administrativen Abwägungen ist mit einer unmittelbar gesetzlichen Unterschutzstellung oder weitgehenden gesetzlichen Fixierung der unter Schutz zu stellenden Gebiete verbunden, wie sie § 30 BNatSchG n. F. und die dazu ergangenen landesrechtlichen Vorschriften für bestimmte Biotope und – aufgrund ihrer anerkannten Direktwirkung schon gegenwärtig – die europäische Vogelschutzrichtlinie und die FFH-Richtlinie (dazu GELLERMANN, 2001) vorsehen. Die Erweiterung des

Katalogs der gesetzlich geschützten Biotope in § 30 BNatSchG n. F. wird daher vom Umweltrat ausdrücklich begrüßt (vgl. auch Abschnitt 5.2.4). Allerdings bestehen auch hier Ausnahmemöglichkeiten. Beim europarechtlich vermittelten Gebietsschutz nach der FFH-Richtlinie können auch allgemeine wirtschaftliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen (EuGH, Rs. C-44/95, Slg. I-3805, Tz. 41; näher JARASS, 2000b, S. 433; SCHLADEBACH, 2000, S. 234 f.; auch SCHRÖDTER, 2001 S. 15; anders für Gebiete mit prioritären Arten oder Lebensraumtypen ERBGUTH, 2000, S. 134; RAMSAUER, 2000, S. 609 f., m. w. N.). Das gilt nach Artikel 7 FFH-Richtlinie auch für die nach der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Vogelschutzgebiete. Der deutlich strengere Schutz der Vogelschutzrichtlinie ist mit dieser Regelung der FFH-Richtlinie also weitgehend aufgehoben worden. Lediglich für so genannte faktische Vogelschutzgebiete gilt nach der Rechtsprechung des EuGH noch die enge Ausnahmebestimmung von Artikel 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie (Urteil vom 7. Dezember 2000 – Basses Corbières, ZUR 2001, S. 75 ff.). Trotz der deutlichen Verbesserung, die der FFH-Schutz für die Naturschutzbelange in den betreffenden Gebieten bedeutet, sind diese Belange aufgrund der vergleichsweise weiten Ausnahmemöglichkeiten nicht definitiv vor gravierenden Beeinträchtigungen zugunsten wirtschaftsförderlicher Projekte geschützt.

141. Bei der Fortentwicklung der europäischen und nationalen Schutzgebietskonzepte sollte einer weiteren Aufweichung des Gebietsschutzes entgegengewirkt und stattdessen angestrebt werden, für einzelne Gebiets- bzw. Biotoptypen einen eher dem Regime der Vogelschutzrichtlinie entsprechenden strikteren, der Auflockerung durch nachträgliche Ausnahmen weniger ausgesetzten Schutztypus zu entwickeln. Rechtsstaatliche Gesichtspunkte stehen einem solchen weitgehend abwägungsfesten Schutz nicht entgegen, sofern er sich auf Flächen von überragender ökologischer Bedeutung beschränkt und damit nicht als Ausschluss, sondern als Ergebnis der rechtsstaatlich gebotenen Abwägung zu charakterisieren ist.

4.2.6.2 Weitere Stärkung der Bedeutung der Landschaftsplanung

142. Nach vorliegenden empirischen Erkenntnissen zur Bauleitplanung trägt vor allem die Landschaftsplanung erheblich zur verbesserten Wahrnehmung und planerischen Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei, und zwar vor allem dann, wenn sie nicht von vornherein in die Bauleitplanung integriert, sondern vorab oder parallel als selbstständige Planung aufgestellt wird (GRUEHN, 1998, S. 278 f., 290, 372 f.; zur besonderen Wirksamkeit bei paralleler Aufstellung: REINKE, 2002, Kapitel 11.1). Einen wichtigen Fortschritt sieht der Umweltrat daher in der durch § 16 Abs. 1 BNatSchG n. F. eingeführten flächendeckenden Landschaftsplanungspflicht. Die Verpflichtung zu flächendeckender Landschaftsplanung wird allerdings für sich genommen mangels wirksamer Sanktionierung oder sonstiger Befolgungsanreize noch auf unbestimmte Zeit nicht sicherstellen können, dass die Landschaftsplanung tatsächlich flächendeckend zu einer Grundlage der Bauleitplanung wird. Der Umweltrat schließt sich daher der Empfehlung an, die Aufstellung von Bauleitplänen an eine vorherige oder parallele örtliche Landschaftsplanung für die betroffenen Flächen zu binden (GRUEHN, 1998, S. 383; s. auch bereits MITSCHANG, 1996, S. 99; SRU, 1987, Tz. 461). Außerdem sollte durch die neu ins BNatSchG eingeführte Fortschreibungspflicht für die örtlichen Landschaftspläne sichergestellt werden, dass insbesondere die Änderung von Flächennutzungsplänen nicht auf völlig veralteten landschaftsplanerischen Grundlagen erfolgt (REINKE, 2002, Kapitel 12.1, m. w. N.).

Die positiven Wirkungen der örtlichen Landschaftsplanung auf die Flächennutzungsplanung hängen allerdings deutlich von der Qualität der Landschaftsplanung selbst ab (REINKE, 2002, Kapitel 11.1; GRUEHN, 1998, S. 289 f., 296). Neuere empirische Untersuchungen zeigen, dass örtliche Landschaftsplanungen von sehr unterschiedlicher und nicht selten unzureichender Qualität sind (REINKE, 2002, Kap. 7; vgl. auch GRUEHN, 1998, S. 319 ff.). Hier sind Verbesserungen unter anderem durch die Weiterentwicklung und praktische Umsetzung von Qualitätsstandards für die Landschaftsplanung erforderlich (zum bisherigen Stand: MÖNNECKE, 2000, Kapitel 4.2.2.; für weitere wichtige, auf Landes- und Kommunalebene umzusetzende Verbesserungsmöglichkeiten: REINKE, 2002, Kapitel 12.1). Fachliche Entwicklungsarbeiten dazu sind im Rahmen eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens des Bundesamtes für Naturschutz geleistet worden (PLACHTER et al., 2002). Der Umweltrat empfiehlt, unter Berücksichtigung dieser Vorarbeiten in Abstimmung mit den Ländern handhabbare Leitfäden für die Kommunen und Planungsbüros zu entwickeln. Die praktische Wirksamkeit der erforderlichen Qualitätsstandards sollte auch durch Anpassung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, Teil IV, sichergestellt werden.

4.2.6.3 Verbesserte Flankierung durch Verfahren und gerichtlichen Rechtsschutz

143. Im Hinblick auf die prinzipiellen Durchsetzungsschwächen des Naturschutzes und die dargestellten Schwächen der verfahrens- und rechtsschutzmäßigen Absicherung eines rechtmäßigen planerischen Umgangs mit den Belangen von Natur und Landschaft (Tz. 127, 130 ff.) ist eine deutliche Kompensationsstrategie erforderlich.

Der Umweltrat wiederholt seine schon in früheren Gutachten zum Ausdruck gebrachte Kritik am Rückbau der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungen (SRU, 1996, Tz. 75; SRU, 1994, Tz. 458). Er begrüßt die im Zuge der Umsetzung der UVP- und der IVU-Richtlinie diesbezüglich eingeleiteten Verbesserungen, weist aber darauf hin, dass nach wie vor die bestehenden Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in einigen Punkten selbst

den europarechtlichen Mindeststandards nicht genügen (SRU, 2002, Tz. 303 ff., 329).

Die Beteiligung der Naturschutzverbände sollte über die jüngste Novellierung hinausgehend noch weiter ausgedehnt werden, nämlich auf alle Planungsverfahren einschließlich der Bauleitplanung, die unmittelbar oder mittelbar Grundlage von Eingriffen in Natur und Landschaft sein können.

In Bezug auf alle Verfahrensregelungen, deren Sinn in der Sicherung eines vernünftigen Verfahrensergebnisses besteht, empfiehlt der Umweltrat die grundsätzliche Abkehr vom Konzept der stark eingeschränkten Beachtlichkeit und Folgenträchtigkeit von Verfahrens- und daraus resultierenden Abwägungsfehlern.

Den anerkannten Naturschutzverbänden sollte zumindest mittelfristig ein umfassendes Verbandsklagerecht eingeräumt werden, das sie in die Lage versetzt, im Interesse von Naturschutz und Landschaftspflege Verstöße gegen geltende Rechtsvorschriften einer gerichtlichen Prüfung und Korrektur zuzuführen, und zwar unabhängig davon, ob der Verstoß in positiven Maßnahmen oder in deren Unterlassung besteht (zu geltend gemachten Bedenken und weitergehenden Desideraten näher SRU, 2002, Tz. 155 ff.). Sofern der Realisierbarkeit dieser Forderung vorerst noch immer Grenzen durch die Verhaftung der deutschen Politik- und Rechtskultur in einer restriktiveren Rechtsschutztradition gesetzt sind, sollte das Verbandsklagerecht vorrangig auf die bislang nicht erfassten Planungen, insbesondere auf die Bauleitplanung und auf alle Plangenehmigungen, ausgedehnt werden. Außerdem empfiehlt sich mindestens eine Klarstellung bzw. Erweiterung dahingehend, dass das planungsbezogene Rügerecht der Verbände sich auf alle Abwägungsfehler der angegriffenen Planung erstreckt, die öffentliche Belange betreffen. Sinnvoll und notwendig wäre auch eine Erweiterung des Rügerechts von Individualklägern, damit diese unabhängig von enteignungsrechtlicher Betroffenheit die Möglichkeit erhalten, im Rahmen einer Klage, die sich gegen ungerechtfertigte planerische Beeinträchtigungen ihrer privaten Belange richtet, auch naturschutzbezogene Abwägungs- und sonstige Rechtsfehler geltend zu machen (Tz. 132 ff.). Eine derartige Regelung sollte aber aus rechtssystematischen Gründen nicht punktuell für den Bereich des Naturschutzes, sondern auf dem Wege einer allgemeinen prozessrechtlichen Regelung zur Reichweite der richterlichen Prüfung bei zulässigen Klagen angestrebt werden.

5 Instrumente zur Umsetzung der Naturschutzziele

Überblick: Tendenz- und Feinsteuerung

144. Naturschutzziele lassen sich mit Instrumenten der Tendenzsteuerung und solchen der Feinsteuerung verfolgen. Instrumente der Tendenzsteuerung sind dazu geeignet, den Trend und das Ausmaß einer Inanspruchnahme von Natur und Landschaft maßgeblich zu beeinflussen. Sie sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass sie Verhaltensanreize für die Akteure verändern. Wichtiges Charakteristikum ist zudem, dass die Instrumente der Tendenzsteuerung keinen Einzelfallbezug aufweisen, insoweit als die Entscheidung über Art, Umfang und Ausmaß der Tendenzsteuerung nicht Gegenstand eines planerischen Abwägungsprozesses bei der Realisierung eines Vorhabens ist. Vielmehr ist diese Entscheidung bereits auf einer vorgelagerten politischen Ebene getroffen worden. Besonders wirksame Instrumente der Tendenzsteuerung sind vor allem ökonomische Instrumente, die Verhaltensweisen mit unerwünschten Umweltwirkungen verteuern bzw. ökologisch erwünschte Verhaltensweisen finanziell attraktiver machen. Solche Instrumente der Tendenzsteuerung sind beispielsweise Steuern, Subventionen, die Erhebung von Abgaben (z. B. Versiegelungs-, Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelabgaben sowie eine Lenkung über die Abwasserabgabe oder Wasserentnahmeentgelte entsprechend den Landeswassergesetzen), ein Handel mit Flächenausweisungsrechten oder CO_2-Zertifikaten, eine Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs oder flankierende Maßnahmen wie der Abbau ökologisch kontraproduktiver Subventionen und Förderungen.

145. Bei den Instrumenten der Feinsteuerung handelt es sich demgegenüber um Steuerungsinstrumente, die auf die spezifischen Bedingungen der Einzelfälle Bezug nehmen. Sie entstammen im Regelfall dem planungs- oder ordnungsrechtlichen Bereich. Sie formulieren Anforderungen, welche eine umweltschonende Verwirklichung eines konkreten Vorhabens sicherstellen (z. B. die Minimierung der Versiegelung, die Schonung empfindlicher oder schutzwürdiger Bereiche) und die negativen Auswirkungen eines geplanten Vorhabens auf ein ökologisch verträgliches Maß reduzieren sollen. Instrumente der Feinsteuerung sind insbesondere die Raumordnung, die Landschafts- und Bauleitplanung, die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Eingriffsregelung sowie flächenspezifische Förderprogramme oder Schutzgebietsausweisungen nach dem Bundesnaturschutzgesetz.

146. Das naturschutzfachliche Instrumentarium erlaubt derzeit nur sehr eingeschränkt eine Tendenzsteuerung der Umweltinanspruchnahme. Im Wesentlichen beschränkt es sich auf eine Feinsteuerung der geplanten Einzelnutzungen. Dies ist insbesondere der Fall bei Belastungen der Natur durch die fortschreitende Inanspruchnahme von Flächen, aber z. B. auch bei Beeinträchtigungen von Biotopen und Grundwasser durch den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Im Umweltgutachten 2000 hat der Umweltrat bereits darauf hingewiesen, dass die Regelungen des Bauplanungs-, Raumordnungs- und Naturschutzrechts nicht geeignet sind, die fortschreitende Inanspruchnahme von Flächen und hierdurch bedingte Zerschneidungseffekte von Lebensräumen in ausreichendem Umfang zu begrenzen sowie den aus Naturschutzsicht dringend benötigten Lebensraum für Flora und Fauna zu erhalten (SRU, 2000, Tz. 457 bis 460). Die §§ 1a, 5, 9 und § 35 BauGB, § 2 ROG oder die Eingriffsregelung nach § 19 BNatSchG setzen jeweils nur an der Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Lokalisierung und/oder der Reduzierung von negativen Auswirkungen der Einzelvorhaben an. Sie können damit lediglich einer allzu ausufernden Verwirklichung des geplanten Vorhabens vorbeugen, sind jedoch nicht dazu in der Lage, auch quantitativ und in gebotenem Umfang der fortschreitenden Flächeninanspruchnahme entgegenzuwirken. Mit ihnen allein ist jedenfalls das Ziel einer Senkung der Flächeninanspruchnahme von 129 ha pro Tag auf ca. 30 ha pro Tag im Jahr 2020, wie es in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgeschrieben ist (Bundesregierung, 2002), nicht zu erreichen.

147. Nach Auffassung des Umweltrates ist das geltende naturschutzfachliche Instrumentarium in Ermangelung geeigneter Instrumente der Tendenzsteuerung schon vom theoretischen Ansatz her überfordert, das quantitative Ausmaß potenzieller Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft angemessen zu begrenzen. Daran ändert auch nichts, dass die Instrumente der Feinsteuerung – für sich betrachtet – sogar relativ gut entwickelt sind. Sie vermögen aber nichts an den grundsätzlichen Anreizstrukturen zu ändern. Dies führt dazu, dass bei der Planung und Entwicklung von Raumnutzungskonzepten oder der Realisierung konkreter Vorhaben mögliche Ansätze zur Schonung von Natur und Landschaft nicht konsequent umgesetzt werden können. Darüber hinaus gewährleistet die bei einer Feinsteuerung vorzunehmende planungsrechtliche Abwägung keineswegs, dass den Erfordernissen des Naturschutzes in vollem Umfang entsprochen wird, weil den entgegenstehenden, meist wirtschaftlichen Interessen regelmäßig Vorrang eingeräumt wird.

Aus diesen Gründen spricht sich der Umweltrat dafür aus, den bisherigen Regelungen zur Begrenzung der Naturinanspruchnahme in sehr viel stärkerem Umfang Instrumente der Tendenzsteuerung zur Seite zu stellen. Eine Feinsteuerung würde dabei keineswegs überflüssig. Sie kämpfte allerdings dann nicht mehr im gleichen Maße wie bisher gegen konträre Tendenzen und Interessen im Verursacherverhalten. Zudem wäre sie nicht mehr mit Erwartungen überfrachtet, die sie aufgrund ihres nur begrenzten Wirkungsbereichs realistischerweise nicht erfüllen kann.

148. Im Folgenden werden zunächst die ökonomischen Steuerungsinstrumente dargestellt. Am Beispiel der Flächeninanspruchnahme werden die Defizite der fehlenden Tendenzsteuerung besonders deutlich. Ähnliches gilt für die landwirtschaftliche Nutzung. Zwar sind die Defizite im Bereich der Feinsteuerung weniger gravierend, doch sind auch hier immer noch Schwächen und Steuerungsmängel festzustellen, die im Anschluss insbesondere für die planerischen Instrumente in Kapitel 5.2 diskutiert werden.

5.1 Ökonomische Grundlagen und Steuerungsinstrumente

5.1.1 Instrumente zur Tendenzsteuerung der Flächeninanspruchnahme

149. Der Umweltrat hat bereits im Umweltgutachten 2000 darauf hingewiesen, dass die nach wie vor ungebremste Flächeninanspruchnahme von inzwischen ca. 130 ha pro Tag eines der dringlichsten umweltpolitischen Probleme in Deutschland darstellt (SRU, 2000, Abschn. 2.4.2.5). Derzeit werden etwas über 6 % der Fläche der Bundesrepublik durch Gebäude und ihnen untergeordnete Freiflächen beansprucht; hinzu kommen Verkehrsflächen, die bundesweit knapp 5 % der Fläche einnehmen (berechnet nach Statistisches Bundesamt, 2000, S. 162 f., Stand 1997). Die Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme auf alle Schutzgüter des BNatSchG sind gravierend, sodass für dieses Problem vordringlich nach Lösungen gesucht werden muss. Bisher lässt sich kein Ansatz zu einer grundsätzlichen Trendwende erkennen, und die Realisierung der anzustrebenden Ziele – Verminderung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag in der mittelfristigen Sicht und Nullwachstum in der langfristigen Sicht (SRU, 2000, Tz. 532) – liegt nach wie vor in weiter Ferne. Der Umweltrat erneuert deshalb seine Forderung, die unumgängliche Weiterentwicklung der einschlägigen planungsrechtlichen Regelungen durch die Rücknahme von Anreizen für eine steigende Flächeninanspruchnahme durch Subventionen und Fördermaßnahmen sowie durch den Einsatz neuer ökonomischer Steuerungsinstrumente zu flankieren.

150. Die Forderung nach einer Rücknahme von Anreizen zur Flächeninanspruchnahme durch Wohnen, Gewerbe und Industrie sowie Verkehr zielt auf eine ökologische Finanzreform in diesem Bereich ab, die auf einer Analyse aller gegenwärtig wirksamen relevanten Instrumente gründen muss. Im Folgenden werden aus diesem Feld die für die Umwandlung von Freiflächen in städtebauliche Flächen besonders bedeutsamen Instrumente der Wohnbau- und Städtebauförderung herausgegriffen und auf der Grundlage von aktuellen Analysen (EWRINGMANN et al., 2001) diskutiert. Wichtigstes Ergebnis dabei ist, dass die derzeitigen Instrumente zur Wohnungs- und Städtebauförderung häufig dem Ziel einer Verminderung der Flächeninanspruchnahme entgegenwirken oder es zumindest nicht ausreichend eindeutig verfolgen. In einem zweiten Schritt werden neue Instrumentenoptionen behandelt, die aktiv auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hinwirken könnten.

151. Als besonders vorteilhaft für die Tendenzsteuerung der Flächeninanspruchnahme auf nationaler Ebene erweisen sich handelbare Flächenausweisungsrechte, die zur ergänzenden qualitativen Steuerung mit Abgaben auf die Flächeninanspruchnahme und einer Restrukturierung des kommunalen Finanzausgleichs kombiniert werden sollten (SRU, 2000, Tz. 534). Das so geschaffene Instrumentarium würde in seiner Wirkung auch einen Beitrag zu einer Tendenzsteuerung der Art der Flächennutzung darstellen. Die Wirksamkeit wird allerdings infrage gestellt, wenn nicht auch die derzeitigen Rahmenbedingungen so verändert werden, dass die Kommunen durch das Steuersystem nicht weiterhin indirekt für eine Flächeninanspruchnahme belohnt werden. Die näheren Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungspotenziale der neuen und stärker zu nutzenden Instrumente werden in Abschnitt 5.1.3 einer vertiefenden Analyse unterzogen (vgl. auch MICHAELIS, 2002).

5.1.1.1 Defizite der flächenwirksamen Subventionen und Fördermaßnahmen im Wohn- und Städtebau

5.1.1.1.1 Wohnungsbauförderung von Bund und Ländern

152. Der Wohnungsbau wird in Deutschland – auch wenn die Mittel rückläufig sind – intensiv und mithilfe unterschiedlicher Programme und Instrumente gefördert. Besondere Bedeutung – auch für die Flächenbeanspruchung – besitzen dabei die Maßnahmen zum sozialen Wohnungsbau und die Eigenheimzulage.

Sozialer Wohnungsbau

153. Durch den sozialen Wohnungsbau wollen Bund, Länder und Gemeinden einerseits die Bevölkerung mit ausreichendem und angemessenem Wohnraum versorgen und ihr andererseits breit gestreutes Wohneigentum ermöglichen. Gefördert werden dazu der Bau von Mietwohnungen, die Modernisierung und Instandhaltung des Wohnungsbestandes sowie die Schaffung von Wohneigentum. Dem sozialen Aspekt dieser Fördermaßnahmen entsprechend werden nur solche Personen gefördert, die bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Die Förderung der Maßnahmen kann je nach Art des Vorhabens und Förderweg als Darlehen oder als Zuschuss gewährt werden. Die konkrete Ausgestaltung und die Mittelverteilung zwischen Bund und Ländern ist in einer Verwaltungsvereinbarung festgelegt. Im Jahr 2001 erhielten die alten Länder insgesamt 275 Mio. DM und die neuen Länder 175 Mio. DM, wobei eine Kofinanzierung durch die Länder selbst in mindestens gleicher Höhe vereinbart wurde. Der Bund kann für den sozialen Wohnungsbau über seine Rahmenkompetenz Vorgaben für die Förderkriterien machen, auf deren Grundlage dann die Länder die Förderbestimmungen ausformulieren. So fordert der Bund auch, die Wohnbauförderung vom

flächensparenden Bauen und von angemessenen, aber begrenzten Wohnungsgrößen abhängig zu machen (§§ 38, 39 II. Wohnungsbaugesetz). Die (hier untersuchten) Bundesländer greifen in ihren Wohnungsbauförderungsbestimmungen diese allgemeinen Vorgaben auf und ergänzen sie durch eigene Regelungen. Diese spiegeln dann allerdings zwangsläufig die landesspezifischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemlagen wider. Kriterien für einen sparsamen und schonenden Umgang mit der Fläche spielen insoweit schon in den Förderkonzepten eine unterschiedliche Rolle. Sachsen z. B. stellt die Förderung des sozialen Wohnungsbaus vorrangig in den Dienst der Bekämpfung von Abwanderungen und Wohnungsleerständen. So wird der Abriss von Wohngebäuden gefördert, um Überkapazitäten abzubauen, zugleich soziale Brennpunkte mit hohen Verdichtungen zu entflechten und das Bleiben in Sachsen attraktiver zu gestalten. Durch Rückbaumaßnahmen werden zwar innerstädtische Flächenpotenziale erschlossen, da andere Instrumente, wie z. B. die Eigenheimzulage, aber zugleich das Wohnen im Grünen fördern, ist der Flächenspareffekt im Saldo ungewiss. Angesichts der gegenwärtigen Problemlagen genießt er in Sachsen allerdings auch keinerlei Priorität.

154. In Nordrhein-Westfalen ist demgegenüber aufgrund einer anderen Problemlage und Gesamtentwicklung das Ziel einer nachhaltigen Flächenbewirtschaftung schon in stärkerem Maße in die Förderkonzeptionen eingegangen. So spielen z. B. die Bestandsorientierung der Förderpolitik, die Förderungsdifferenzierung in Abhängigkeit von der Lage, der Größe des Grundstücks oder auch der städtebaulichen Dichte eine größere Rolle. In der praktischen Umsetzung und in Relation zu den übrigen Förderungsimpulsen bleibt von diesen konzeptionellen Aspekten allerdings wenig übrig. Das Wohnungsbauprogramm 2001 des Landes Nordrhein-Westfalen zeichnet sich immer noch durch vorrangige Ausrichtung der Förderung auf flächenintensivere Neubaumaßnahmen aus. Im Neubau werden rund fünf mal so viele Wohnungen gefördert wie im Bestand. Dennoch bietet der soziale Wohnungsbau durch die Förderung von Mehrfamilienhäusern, auch im Rahmen der mit mehreren Flächenkriterien durchsetzten und trotz sinkender Gesamtmittel angestiegenen Eigentumsförderung, insgesamt natürlich eine bessere Möglichkeit, sparsam und schonend mit der Fläche umzugehen, als dies z. B. bei der Eigenheimförderung der Fall ist.

Eigenheimzulage

155. Mit der 1996 eingeführten Eigenheimzulage soll speziell jungen Familien mit Kindern die Schaffung selbstgenutzten Wohneigentums ermöglicht werden. Gefördert werden die Herstellung und der Erwerb einer selbstgenutzten Wohnung, Ausbauten und Erweiterungen an einer Wohnung sowie der Erwerb von Genossenschaftsanteilen. Jeder Steuerpflichtige innerhalb der gesetzten Einkommensgrenzen hat einen Rechtsanspruch auf Eigenheimzulage. Ihr Grundbetrag beträgt bei Neubauten (und bei Erwerb von Wohnungen innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Fertigstellung) 5 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, maximal aber 5 000 DM jährlich. Der Erwerb von älteren Bauten, wie auch Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen, werden mit 2,5 % der Bemessungsgrundlage, höchstens 2 500 DM jährlich gefördert. Daneben werden auch beim Erwerb von Genossenschaftsanteilen bis zu jährlich 3 % der Geschäftsanteile, maximal 2 400 DM, an Eigenheimzulage gewährt. Die Abstufung der maximalen Förderbeträge pro Jahr, die bis zu acht Jahren gewährt werden können, machen bereits deutlich, dass es vor allem darum geht, Wünsche nach dem eigenen Neubau zu befriedigen.

156. Der Wohnungsbau wird mithilfe der Eigenheimzulage räumlich undifferenziert, nicht nur in Gebieten mit besonderem Problemdruck, gefördert, die Grundvermögensbildung, vor allem über zusätzliche Flächennutzung somit generell erleichtert und gegenüber anderen Formen der Vermögensbildung begünstigt. Die Mittel, mit denen der Eigenheimbau über diese Zulage gefördert wird, werden von Bund, Ländern und Gemeinden aufgebracht. Im Jahr 2000 waren es insgesamt rund 13,5 Mrd. DM. Die Strategie, vor allem junge Familien mit Kindern und andere Grenznachfrager als Zielgruppen „über die Schwelle zu fördern“, scheint erfolgreich zu sein. Seit der Einführung der Zulage haben sich die Fertigstellungszahlen für Einfamilienhäuser 1998 gegenüber dem Vergleichszeitraum 1996 um 27 % erhöht. Dieser Erfolg verstößt allerdings gegen die Ziele des Flächenschutzes, er geht zulasten der Nachverdichtung und unterstützt die disperse Siedlungsentwicklung.

Weitere Fördermöglichkeiten für Wohnbau und Wohnraum

157. Die Förderung von Wohnbau und Wohnraum wird durch andere flächenrelevante Förderprogramme wie die Investitionszulage, die Bausparförderung mit Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmer-Sparzulage, die Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau und das Wohngeld ergänzt. Allen gemeinsam ist, dass in ihren Förderbestimmungen der Flächenschutz kaum eine nennenswerte Rolle spielt. Bei der Förderung des Ansparprozesses ist dies praktisch auch nicht möglich. In anderen Programmen wird allenfalls die geförderte Maximalgröße restringiert. Lediglich bei der Investitionszulage finden sich positiv zu bewertende Ansätze, denn diese Förderung gilt vorrangig Modernisierungsmaßnahmen am Bestand und die – geringere – Förderung von Neubaumaßnahmen ist auf den innerörtlichen Bereich beschränkt.

Insgesamt aber verstärkt die Förderung den ohnehin bestehenden Konflikt zwischen Bauen und Flächenschutz durch die Dominanz der Neubauförderung und der Eigenheimförderung. Gerade dadurch wird die in vielen Fällen durchaus vorhandene flächensparendere Alternative des Altbaus, des Mehrfamilienhauses und der alternativen Eigentumsbildung und Vermögensanlage hinsichtlich ihrer finanziellen Attraktivität diskriminiert. Es entstehen deutlich negative Flächenwirkungen.

5.1.1.1.2 Städtebauförderung

158. Im Rahmen der Städtebauförderung gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen, die diese ihren Kommunen für investive Zwecke zur Verfügung stellen. Die Kommunen grenzen dazu einen Teil ihres Gebiets ab und beantragen eine Förderung im Rahmen eines Städtebauförderprogramms. Mit der Städtebauförderung will man die Innenstädte und Ortsteilzentren stärken, zur Wiedernutzung von Flächen beitragen, kosten- und flächensparenden Bauweisen zum stärkeren Durchbruch verhelfen sowie soziale Missstände beheben. Geförderte Programmbereiche der Städtebauförderung sind traditionell die Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Darüber hinaus wurden zusätzliche Programme für die besondere Problemlage in den neuen Ländern und das Programm „Städte mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt" geschaffen.

Die Finanzierung der Städtebauförderung erfolgt zu einem Drittel durch den Bund. Die weitere Aufteilung der Finanzierungsverpflichtungen im Verhältnis zu den Gemeinden regeln die Länder in eigener Zuständigkeit. Zur Erfüllung der oben genannten Ziele setzte der Bund 700 Mio. DM im Jahr 2000 ein. Davon wurden 600 Mio. DM in den Programmen der allgemeinen Städtebauförderung und 100 Mio. DM im Programm „Soziale Stadt" eingesetzt. Der bei weitem überwiegende Teil der allgemeinen Städtebaumittel floss in die neuen Bundesländer. Der Freistaat Sachsen erhielt im Jahre 2000 etwa 163 Mio. DM, Nordrhein-Westfalen etwa 42,3 Mio. DM.

159. Die Städtebauförderung besitzt eine komplexe Zielstruktur. Flächensparende und -schonende Maßnahmen, wie z. B. die Wiedernutzung von Brachflächen, sind ein zunehmend wichtigerer Bestandteil davon. Die einzelnen Förderprogramme folgen – neben ihrer spezifischen Ausrichtung – dem Leitgedanken, die Attraktivität der Stadt zu steigern und so auch die Abwanderung in die „Speckgürtel" und die damit verbundene Flächeninanspruchnahme zu bremsen. Dafür kann die Städtebauförderung zwar im Vergleich zu anderen Förderbereichen nur auf relativ begrenzte Fördermittel zugreifen, gleichwohl werden den eingesetzten Mitteln jedoch hohe Multiplikatoreffekte zugeschrieben, sodass deutlich größere, positive Flächenwirkungen erzielt werden können. Insgesamt trägt die Städtebauförderung dazu bei, die Attraktivität des Wohnens in der Stadt zu erhöhen und durch Brachflächensanierung und -herrichtung neue Flächenpotenziale zu gewinnen. Sie kann daher als wichtiger Beitrag einer flächensparenden Innenentwicklung angesehen werden und dient – vor allem im Vergleich zu den Wohnungsbauförderungsprogrammen – tendenziell einem nachhaltigen Flächenschutz.

5.1.1.1.3 Fördermaßnahmen der Kommunen

160. In den Gemeinden und hier zumindest in den Planungsämtern hat ein auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes Flächenmanagement einen zunehmend höheren Stellenwert gewonnen. Gleichwohl werden Flächenschutzaspekte im üblichen Fall des Konfliktes, der sich zumeist als Ziel- und Ämterkonflikt äußert, nachrangig behandelt und z. B. den wirtschaftlichen und finanziellen Interessen an der Ansiedlung von Einwohnern und Gewerbe untergeordnet. Investoren können sich – so ein allgemeines Fazit der Befragungen – typischerweise Ort, Größe und Nutzungsbedingungen ihrer Fläche aussuchen.

161. Die Gemeinden setzen – aus Gründen finanzieller Engpässe – nur wenige flächenrelevante Förderprogramme ein, die zudem bescheiden dotiert sind. Ihnen fehlt es darüber hinaus an einem einheitlichen Konzept. Die Fördermaßnahmen werden oft von einzelnen Ämtern betrieben, in der Regel ohne umfassende Einbeziehung der anderen Ämter. So kann es nicht verwundern, dass sich die Wirkungen, zumindest in Teilen, aufheben. Auch ist eine eindeutige Ausrichtung des Förderinstrumentariums, z. B. auf die Innenentwicklung und Bestandsorientierung, kaum möglich. Einige Programme, wie z. B. das Wohnungsbauförderprogramm der Stadt Zwickau, laufen dem Flächenschutzziel diametral entgegen. Eine Gesamtbewertung der kommunalen Förderprogramme erscheint allerdings auf der vorhandenen Daten- und Informationsbasis nicht möglich.

5.1.1.1.4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

162. Eine Gesamtbeurteilung der Wohnungs- und Städtebaubauförderung ist angesichts der unterschiedlichen Förderregelungen und der unzureichenden Informationsbasis nur sehr begrenzt möglich. In der Städtebauförderung ist es dabei aufgrund ihres konzeptionellen Ansatzes leichter, den Grundaspekten des Flächenschutzes Rechnung zu tragen. Sie ist letztlich sogar schon Ausfluss der Erkenntnis, dass es sinnvoll und notwendig ist, die Bestände zu pflegen, zu revitalisieren und auch in neue Potenziale umzuwandeln, um über eine hohe Gesamtattraktivität eine geordnete Innenentwicklung zu ermöglichen. Tendenziell verhindert daher eine konsistente Städtebauförderung die Inanspruchnahme neuer Flächen an anderem Ort. Sie kann prinzipiell „flächenverträglich" ausgestaltet werden, was für die Maßnahmen im Einzelnen keineswegs immer zutreffen muss.

163. Mit der Wohnungsbauförderung verhält es sich anders. Die bedarfsgerechte Versorgung mit Wohnraum und Wohneigentum wird auch ohne größeres Bevölkerungswachstum kaum ohne zusätzliche Flächenbeanspruchung vonstatten gehen können. Die Wohnungsbauförderung folgt letztlich den in der Bevölkerung vorhandenen Präferenzstrukturen, sie alimentiert dadurch vor allem einen steigenden Wohnflächenbedarf pro Person, den Neubau und vor allem den Bau von Eigenheimen „im Grünen" (vgl. auch Kapitel 3), also vorwiegend Nutzungen mit relativ starker zusätzlicher Flächeninanspruchnahme, und dies häufig außerhalb der vorhandenen und tragfähigen Raum-, Siedlungs- und Infrastruktur. Insoweit gibt es einen Basiskonflikt zwischen den wohnungspolitischen und den flächenbezogenen Zielen, der jedoch unterschiedliche Schärfe annehmen

und durch geeignete Vorkehrungen gemildert werden kann. Im Sinne nachhaltiger Flächenbewirtschaftung und -nutzung kommt es dabei zumindest darauf an, die Beanspruchung neuer Flächen erst dann zu genehmigen oder gar zu fördern, wenn bereits genutzte und vorbelastete Flächen nicht mehr zur Verfügung stehen. Zudem sollten neu in Anspruch genommene Flächen möglichst effizient für die Wohnraumbereitstellung genutzt werden.

164. Die Wohnungsbauförderung verstößt gegen solche Minimalanforderungen nachhaltigen Flächenschutzes. Programmatisch und konzeptionell ist sie auf die Bereitstellung von in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinreichendem Wohnraum und auf die Begründung von Wohn- und Grundeigentum als Maßnahme der Vermögensbildung ausgerichtet. Im Vergleich dazu spielt – trotz durchaus vorhandener „Flächen- und Nachhaltigkeitsklauseln“ – ein nachhaltiger Flächenschutz keine wirkliche Rolle. Die konkrete Förderung unterstützt damit die weitere großzügige Flächeninanspruchnahme und die Zersiedelung der Landschaft. Die Programme schaffen insoweit kein Gegengewicht gegen die durch fehlende Internalisierung der gesellschaftlichen Folgekosten der Flächennutzung ohnehin verbilligten und bereits zur Gewohnheit gewordenen Nutzungstendenzen. Sie unterstützen sie sogar noch.

165. In ihrer Wirkung hebt die Wohnungsbauförderung bestehende Restriktionen in den Budgets der Förderadressaten auf und bringt über diesen Einkommenseffekt zusätzliche Grenznachfrage(r) an den Wohnungs- und Grundstücksmarkt; dabei lässt sie die stärkste Förderung dem Eigenheim zugute kommen und verzerrt so die Preise zulasten anderer, in der Regel weniger flächenintensiver Wohnformen. Auf diese Weise wird die Nachfrage zur Befriedigung zusätzlicher Wohnbedürfnisse im gegebenen Rahmen nahezu zwangsläufig auf Formen mit hoher Flächeninanspruchnahme gelenkt. Der Flächenschutz ist zwar durchaus ein anerkanntes Ziel in der Förderprogrammatik, im Grundkonflikt mit den wohnungs- und vermögenspolitischen Teilzielen ist er jedoch von absolut nachrangiger Bedeutung. Die starke Eigenheim- und Neubauförderung ist – auch wenn in jedem Einzelfall flächensparend gebaut werden sollte – mit einer starken Flächeninanspruchnahme verbunden. Dies gilt nicht nur für die unmittelbar mit dem Wohnungsbau zusammenhängenden Flächen, sondern auch für die damit einhergehende Ausdehnung der ergänzenden Siedlungs- und Verkehrsflächen.

166. Zwar gibt es auch bestandsorientierte Fördermaßnahmen zugunsten des Erwerbs von Altwohnungen und zum Ausbau und zur Erweiterung bestehender Wohnungsbauten oder zur Bebauung von Altflächen. Eine eindeutige Differenzierung zugunsten solcher flächensparender Entwicklungen findet jedoch nicht statt. Die gleichberechtigte Aufnahme in Förderkataloge schafft nicht den notwendigen preislichen Anreiz, um den Flächenschutz gegen die allgemeinen Tendenzen durchzusetzen. So wird insgesamt ein starker Druck ausgeübt, immer neue Flächen auszuweisen. Diese Tendenz wird durch die kommunale Interessenlage noch unterstützt: Gemeinden halten an der nicht immer realistischen Annahme fest, dass sie neue Kommunaleinnahmen nur durch neue Flächenangebote für Wohnungs- und Gewerbezwecke erschließen können.

167. Angesichts dieser Grundkonstellation erschiene es vermessen, wollte man die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch einzelne instrumentelle Änderungen allein „in den Griff“ bekommen. Der wesentliche Reformbedarf liegt nicht primär auf der Ebene instrumenteller Feinsteuerung. Die Instrumentarien – wie sie heute bestehen – drücken vielmehr ziemlich exakt die gesellschaftliche und politische Zielgewichtung und die dahinter stehenden dominanten Hypothesen aus: Die angemessene, d. h. den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Bereitstellung von Wohnraum und die dabei anzustrebende hohe Eigentumsquote sind grundsätzlich mit Flächeninanspruchnahme verbunden, so die übliche Grundhaltung. Das wird zwar inzwischen durchaus als Konflikt wahrgenommen, auch gibt es Informationen darüber, dass sich Wohnungs- und Vermögensziele durchaus mit geringerer Flächenbeanspruchung erzielen lassen. Solange jedoch kein breiter Konsens darüber erreichbar ist, dass der Neubau auf der grünen Wiese nur förderungswürdig ist, soweit im Innenbereich keine Leerstände existieren, die sinnvolle Nachverdichtung noch nicht erschöpft ist und Altflächen noch zur Bebauung bereit stehen, solange werden Vorschläge zur Reform des Förderinstrumentariums wohl ergebnislos bleiben.

5.1.1.2 Neue Instrumente zur Tendenzsteuerung der Flächeninanspruchnahme

5.1.1.2.1 Handelbare Rechte

168. Der ursprünglich zur Begrenzung von Schadstoffemissionen in Luft und Wasser entwickelte Ansatz handelbarer Umweltnutzungsrechte (vgl. grundlegend BONUS, 1990) wird in jüngerer Zeit verstärkt auch als mögliches Instrument zur Steuerung der Flächennutzung diskutiert (z. B. BIZER, 1999; BIZER, 1997; BIZER et al., 1998a; EINIG, 1999 a und b, EINIG und HUTTER, 1999; WEISE, 1999). So hat der Umweltrat bereits in seinem Umweltgutachten 2000 darauf hingewiesen, dass *handelbare Flächenausweisungsrechte* das einzige ökonomisch effiziente Instrument darstellen, um die von der räumlichen Planung vorgegebenen quantitativen Ziele auszufüllen (SRU, 2000, Tz. 534). Der Grundgedanke dieses Instrumentes besteht darin, die auf Ebene der Bundesländer maximal ausweisbare Fläche festzulegen und in handelbare Flächenausweisungsrechte aufzuteilen. Die Erstverteilung der Rechte unter den Kommunen kann entweder durch eine Versteigerung oder durch eine kostenlose Zuteilung auf Basis eines vorab festgelegten Verteilungsschlüssels erfolgen. Benötigt eine Gemeinde zusätzliche Rechte, muss sie diese an einer vom Land einzurichtenden Börse erwerben; nicht benötigte Rechte können über die Börse an andere Gemeinden verkauft werden. Der so zwischen den Gemeinden induzierte

Handel bewirkt eine optimale Allokation der Flächenausweisungen (vgl. z. B. BIZER, 1997, S. 108 f.). Das heißt, die insgesamt auf Landesebene ausweisbare Fläche verteilt sich innerhalb der durch Raumordnung und Landesplanung gesetzten Grenzen in einer solchen Weise auf die Kommunen, dass der aus der Ausweisung resultierende ökonomische Nutzen maximiert wird. Zugleich induziert die Verknappung ausweisbarer Flächen einen Innovationsprozess mit dem Ziel, flächensparendere Nutzungsweisen zu verwirklichen.

169. Dem Umweltrat ist bewusst, dass zur Realisierung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte noch zahlreiche Gestaltungsfragen zu beantworten sind:

– *Modus der Erstverteilung:* Ein Versteigerungsverfahren hat gegenüber der kostenlosen Zuteilung zwei Vorteile. Zum einen kann auf die Festlegung eines Zuteilungsschlüssels verzichtet werden, und zum anderen ist gewährleistet, dass sich bereits unmittelbar bei Einführung des Systems ein entsprechender Knappheitspreis bildet, der den Kommunen den Umfang der erforderlichen Anpassungsleistungen signalisiert (vgl. hierzu analog HEISTER et al., 1990, S. 105 f.). Erfolgt die Erstverteilung dagegen über eine kostenlose Zuteilung, so bildet sich erst dann ein Knappheitspreis heraus, wenn die Kommunen im Anschluss an die Erstverteilung beginnen, Ausweisungsrechte untereinander zu handeln. Trotz dieses unbestrittenen Nachteils empfiehlt der Umweltrat eine kostenlose Zuteilung der Ausweisungsrechte, da hierdurch eine zusätzliche finanzielle Belastung der Kommunen vermieden und die politische Akzeptanz des Systems deutlich erhöht wird (vgl. hierzu EINIG und HUTTER, 1999). Weitere Vorteile bestehen darin, dass den Gemeinden im Rahmen der kostenlos zugeteilten Rechte die verfassungsrechtlich garantierte Möglichkeit zu einer Grundentwicklung im Sinne der gemeindlichen Selbstverwaltung gemäß Artikel 28.I und II GG erhalten bleibt und kein Verdrängungswettbewerb zulasten finanzschwacher Gemeinden stattfindet. Dabei ist dem Umweltrat bewusst, dass zur Festlegung eines geeigneten Zuteilungsschlüssels noch erhebliche konzeptionelle Überlegungen erforderlich sind. Insbesondere muss der gewählte Zuteilungsschlüssel transparent, leicht ermittelbar und resistent gegenüber Manipulationsversuchen durch die Kommunen sein. Einen ersten Anknüpfungspunkt zur Entwicklung eines geeigneten Zuteilungsschlüssels könnte nach BIZER et al. (1998a, S. 45) der in den Landesentwicklungsplänen vorgesehene „Eigenentwicklungsindex“ darstellen, der im Wesentlichen auf den Flächenbedarf bei natürlicher Bevölkerungsentwicklung abzielt (zu Einzelheiten vgl. z. B. Verband Region Stuttgart, 1999).

– *Mengensteuerung im Zeitverlauf:* Bezüglich der Mengensteuerung im Zeitverlauf wäre zu entscheiden, ob die auf Landesebene noch ausweisbare Fläche insgesamt auf einmal oder in jährlich gestückelten Teilmengen auf den Markt gebracht werden soll. Im ersten Fall wird nicht nur die räumliche, sondern auch die intertemporale Allokation der Flächenausweisungen vollständig dem Marktmechanismus und damit letztlich den Kommunen überlassen. Unter der Voraussetzung, dass die betroffenen Kommunen die künftige Entwicklung des Flächenbedarfs besser einschätzen können als eine zentrale Landesbehörde, würden sich hieraus zusätzliche Effizienzgewinne ergeben. Problematisch wäre bei einer solchen Vorgehensweise jedoch, dass Fehlplanungen seitens der Kommunen nicht ausgeschlossen werden können, und dass die bis in alle Zukunft noch ausweisbare Fläche bereits heute in irreversibler Weise festgelegt werden müsste. Auch würde die Politik mit der einmaligen Vorgabe der insgesamt noch auszuweisenden Fläche endgültig aus der Verantwortung entlassen, während die jährliche Vorgabe einen Zwang zur periodischen Überprüfung impliziert. Der Umweltrat präferiert deshalb eine Lösung, bei der die insgesamt noch ausweisbare Fläche in jährlich gestückelten Teilmengen auf den Markt gebracht wird. Um die erforderliche langfristige Planungssicherheit seitens der Kommunen zu gewährleisten und dennoch ein hinreichend hohes Maß an Flexibilität aufrechtzuerhalten, sollte hierbei die Mengenvorgabe in Form eines langfristigen Zielkorridors erfolgen, innerhalb dessen die zuständige Landesbehörde die jährlich auszugebende Menge an Ausweisungsrechten flexibel festlegen kann. Der vorgegebene Zielkorridor sollte einen Zeitraum von etwa zehn Jahren umfassen und jährlich fortgeschrieben werden. Als langfristige Zielsetzung wäre hierbei ein Nullwachstum der Flächeninanspruchnahme anzustreben (SRU, 2000, Tz. 532). Zur weiteren Erhöhung der Flexibilität seitens der Gemeinden wäre es sinnvoll, diesen in einem gewissen Rahmen zu gestatten, Flächenausweisungen auch bereits im Vorgriff auf die zukünftige Zuteilung von Ausweisungsrechten vorzunehmen. Um Missbrauchsgefahren vorzubeugen, sollte ein solcher Vortrag jedoch nur über einen begrenzten zukünftigen Zeitraum von z. B. drei Jahren möglich sein, und die maximal mögliche Inanspruchnahme sollte sich an der Untergrenze des vorgegebenen Zielkorridors orientieren.

– *Befristung von Ausweisungsrechten:* Um dem Horten von Ausweisungsrechten zu Spekulationszwecken zu begegnen, sollten die Rechte nur eine begrenzte Gültigkeit aufweisen (z. B. EINIG 1999, S. 73). Das heißt: wird ein Ausweisungsrecht nach einer gewissen Frist nicht wahrgenommen, so verfällt es. Diese Verfallsfrist muss nicht notwendigerweise mit der jährlichen Neuausgabe von Ausweisungsrechten übereinstimmen. Vielmehr wäre es möglich, durch eine längere Gültigkeitsdauer von z. B. drei bis fünf Jahren zusätzliche Flexibilität hinsichtlich der zeitlichen Verteilung der Neuausweisungen zu schaffen.

– *Regionale Differenzierung:* Eine regionale Differenzierung der Ausweisungsrechte unterhalb der Landesebene erscheint insofern angebracht, als sich die

Bundesländer als zu heterogen und zu groß erweisen könnten, um einen einheitlichen Markt für Ausweisungsrechte zu etablieren (vgl. BIZER et al., 1998a, S. 46). In diesem Fall wäre es möglich, durch die Abgrenzung regionaler Teilmärkte eine differenziertere räumliche Steuerung der Flächenausweisungen zu realisieren. Dabei ist allerdings zu beachten, dass jede Marktsegmentierung die potenziellen Effizienzgewinne eines Systems handelbarer Ausweisungsrechte schmälert. Hinzu kommt, dass funktionsfähige Märkte nur dann zustande kommen können, wenn innerhalb jedes Teilmarktes noch eine hinreichend große Anzahl von Kommunen um die Ausweisungsrechte konkurriert.

– *Nutzungsspezifische Differenzierung:* Ein weiterer Ansatzpunkt zur Differenzierung separater Teilmärkte beruht auf der Befürchtung, dass durch einen einheitlichen Markt für Ausweisungsrechte einzelne Nutzungsarten, für die nur eine vergleichsweise geringe Zahlungsbereitschaft besteht, in unzulässig starkem Maße verdrängt werden könnten, obwohl an ihrer Realisierung ein übergeordnetes Interesse besteht. Um einer solchen Fehlentwicklung vorzubeugen, bietet es sich an, differenzierte Ausweisungsrechte zu definieren, die sich auf unterschiedliche Nutzungsarten beziehen. In Anlehnung an einen Vorschlag von BIZER et al. (1998a, S. 46) wäre es hier möglich, in die drei Kategorien Wohnbauflächen, Industrie- und Gewerbeflächen sowie Verkehrsflächen zu differenzieren. Dabei ist jedoch auch hier zu berücksichtigen, dass eine Separierung unterschiedlicher Teilmärkte mit Effizienzverlusten verbunden wäre. Hinzu kommt, dass bei einer solchen Vorgehensweise vorab für einen langen Zeitraum festgelegt werden müsste, welche Anteile der insgesamt ausweisbaren Flächen den einzelnen Nutzungsarten zugeführt werden sollen. Eine solche „A-priori-Festlegung“ dürfte angesichts bestehender Informationsdefizite kaum in effizienter Weise möglich sein (vgl. auch EINIG, 1999, S. 78). Als Mittelweg ist deshalb zu empfehlen, nur einen Teil der Ausweisungsrechte nach den drei genannten Nutzungsarten zu spezifizieren und bezüglich der restlichen Rechte den Marktmechanismus über die jeweilige Nutzungsart entscheiden zu lassen. Es würden damit vier separate Märkte gebildet: je ein Markt, auf dem spezifische Ausweisungsrechte für Wohnbauflächen, Industrie- und Gewerbeflächen sowie Verkehrsflächen gehandelt werden, sowie ein zusätzlicher Markt, auf dem universell nutzbare Ausweisungsrechte gehandelt würden. Diese Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass die letztendliche Verteilung der Ausweisungsrechte auf die einzelnen Nutzungsarten zwar dem Marktmechanismus überlassen wird, der Anteil der einzelnen Nutzungsarten jedoch nicht unter dasjenige Limit fallen kann, das durch die Ausgabe spezifischer Nutzungsrechte festgelegt wurde.

170. Obwohl bis zur Entwicklung eines praxisreifen Modells handelbarer Flächenausweisungsrechte noch zahlreiche Gestaltungsfragen zu lösen sind und auch empirische Wirkungsstudien bisher erst in Ansätzen vorliegen (vgl. BIZER et al., 1998a, S. 71 ff.), hält der Umweltrat handelbare Flächenausweisungsrechte beim derzeitigen Kenntnisstand für das am besten geeignete Instrument zur Realisierung des Ziels, die Flächeninanspruchnahme von derzeit ca. 129 ha pro Tag auf ca. 30 ha pro Tag im Jahr 2020 zu reduzieren.

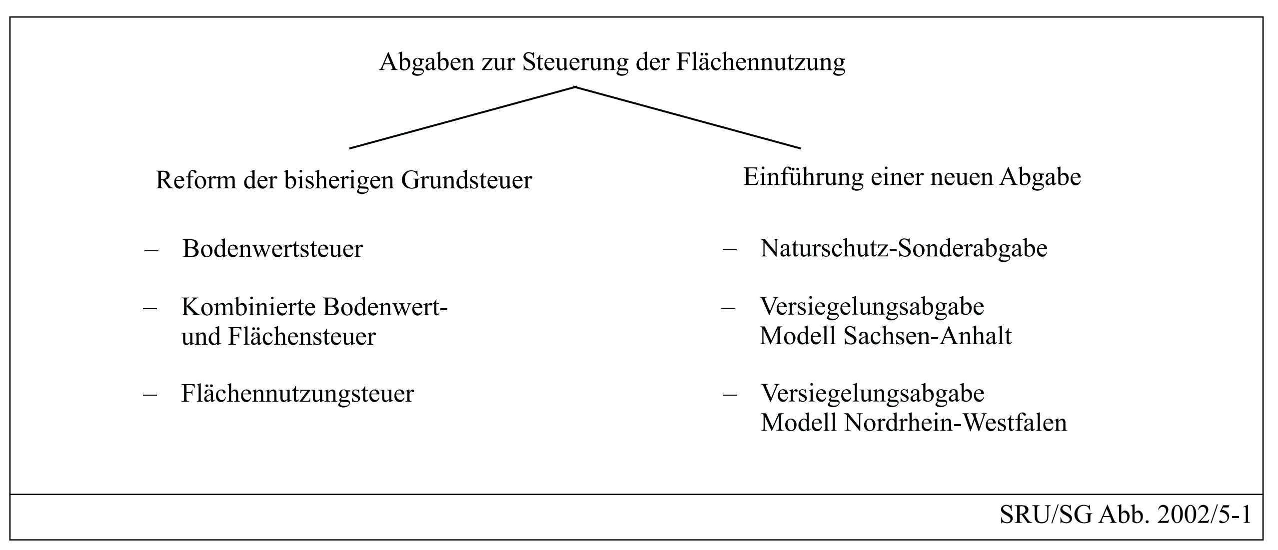
5.1.1.2.2 Abgaben

171. Da Entscheidungen für die Inanspruchnahme von Flächen auf starken ökonomischen Interessen beruhen, gilt generell, dass eine Steuerung über Abgaben sehr hohe Abgabensätze erfordert, sofern eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden soll. So ist insbesondere festzustellen, dass keine der in der Literatur vorgeschlagenen und im Folgenden zu diskutierenden Abgabenlösungen darauf ausgerichtet ist, die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020 zu reduzieren. Dieser Wert entspricht einer Reduzierung um mehr als 75 %. Um die Höhe der hierfür erforderlichen Abgabensätze zu bestimmen, müsste die Preiselastizität der Nachfrage für die verschiedenen Flächennutzungen bekannt sein. Da derartige Schätzungen nicht verfügbar sind, lassen sich nur einige allgemeine Aussagen treffen. So wird in vielen Fällen von einer vergleichsweise geringen Preiselastizität der Nachfrage auszugehen sein, denn die den Nachfragern zur Verfügung stehenden Ausweichmöglichkeiten entsprechen häufig nicht deren Präferenzstruktur und führen zu einer finanziellen Mehrbelastung (vgl. exemplarisch BIZER und EWRINGMANN, 1998, S. 67 ff.). Je geringer jedoch die Preiselastizität der Nachfrage ist, umso höher muss der Abgabensatz sein, um eine bestimmte Lenkungswirkung zu erzielen. Nimmt man beispielsweise einen nicht unrealistisch erscheinenden Wert von – 0,25 an (d. h.: eine Verteuerung um 1 % führt zu einem Nachfragerückgang von 0,25 %), so müssten die Grundstückspreise infolge der Abgabenerhebung um mehr als 300 % steigen, um den angestrebten Nachfragerückgang zu erreichen. Hieran wird deutlich, dass einer Mengensteuerung über Abgaben enge Grenzen gesetzt sind. Abgabensätze, die eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr um mehr als 75 % gewährleisten, dürften weit jenseits der politisch umsetzbaren Grenze liegen. Insofern sind Abgabenlösungen nach Einschätzung des Umweltrates nur zur ergänzenden, qualitativen Steuerung der konkreten Flächennutzungen geeignet, während die dringend gebotene quantitative Trendwende in der Flächeninanspruchnahme nur durch ein System handelbarer Rechte realisiert werden kann (vgl. auch SRU, 2000, Tz. 534).

172. Zur ergänzenden abgabengestützten Beeinflussung der Flächennutzung kann auf verschiedene Modelle zurückgegriffen werden (vgl. zusammenfassend APEL, 1999, S. 249 ff.; BIZER und EWRINGMANN, 1999; LOSCH et al., 1999; REIDENBACH, 1999). Diese lassen sich danach klassifizieren, ob sie die Einführung zusätzlicher Abgaben vorsehen oder bei einer Reform der bisherigen Grundsteuer ansetzen (vgl. Abb. 5-1, Seite 80).

Abbildung 5-1

Abgaben zur Steuerung der Flächennutzung



Datenquelle: BIZER und EWRINGMANN, 1999; LOSCH et al., 1999

5.1.1.2.2.1 Reform der Grundsteuer

173. Da bei der gegenwärtigen Grundsteuer aufgrund zahlreicher Unzulänglichkeiten ohnehin politischer Handlungsbedarf besteht (vgl. Abbildung 5-1; ausführlich hierzu BIZER und von SCHUCKMANN, 1995, S. 140 ff.), wurde mehrfach vorgeschlagen, im Rahmen einer aufkommensneutralen Reform zu einer alternativen Bemessungsgrundlage überzugehen, die auch ökologische Belange berücksichtigen könnte. Die verschiedenen Vorschläge lassen sich im Wesentlichen auf drei Varianten reduzieren: eine Bodenwertsteuer, eine kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer sowie eine Flächennutzungsteuer.

174. Der Vorschlag zur Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer knüpft an die Kritik an, dass der Bodenwert in die Bemessungsgrundlage der bisherigen Grundsteuer kaum einfließt. Der Übergang zu einer Besteuerung auf Basis des aktuellen Bodenwertes würde zu einem Zuwachs an Steuergerechtigkeit führen. Er wäre jedoch aus umweltpolitischer Sicht ambivalent zu beurteilen (vgl. LOSCH et al., 1999, S. 205 ff.): Zwar würde das Halten von unbebautem Bauland verteuert, und es würden Anreize zum flächensparenden Bauen und zur Nachverdichtung gegeben, dieser Lenkungseffekt wäre aber gerade dort, wo er am dringendsten benötigt wird, nämlich in den Randzonen der Ballungsräume, aufgrund der niedrigen Bodenpreise nur unzureichend ausgeprägt. Eine weitere Einschränkung des Lenkungseffektes ergibt sich aus der – unter fiskalischen Gesichtspunkten unverzichtbaren – Forderung nach aufkommensneutraler Ausgestaltung. In diesem Fall läge der Steuersatz lediglich bei etwa 0,6 % des Bodenwertes, woraus sich nur eine sehr begrenzte Wirkung auf die Haltung unbebauten oder untergenutzten Baulandes ergeben würde (REIDENBACH, 1999, S. 573 f.). Hinzu kommt schließlich die durch BIZER und von SCHUCKMANN (1995, S. 155) hervorgehobene Gefahr, dass die Kommunen einen Anreiz erhalten, über die exzessive Ausweisung von zusätzlicher Baufläche Bodenwertsteigerungen zu verursachen, die sie anschließend über die Bodenwertsteuer abschöpfen können. Dem umwelt- und raumordnungspolitischen Ziel einer bedarfsorientierten Flächenausweisung würde damit zuwidergehandelt.

Gegenwärtige Grundsteuer

Die gegenwärtige Grundsteuer wird als „Grundsteuer A“ auf land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und als „Grundsteuer B“ auf sonstiges Grundvermögen erhoben. Das Steueraufkommen steht den Kommunen zu und betrug 1999 mit ca. 0,7 Mrd. DM aus der Grundsteuer A und 16,1 Mrd. DM aus der Grundsteuer B etwa 12,2 % des kommunalen Steueraufkommens (REIDENBACH, 1999, S. 565). Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist der Einheitswert. Dieser basiert im Wesentlichen auf den Wertverhältnissen der letzten Hauptfeststellung, die in den alten Bundesländern 1964 durchgeführt wurde. Für die neuen Bundesländer wird teilweise sogar noch auf die Wertverhältnisse von 1935 zurückgegriffen. Wohngrundstücke wurden bei der letzten Bewertung nach dem Ertragswertverfahren bewertet, bei dem ein nach Grundstücksart, Baualter, Bauart und Gemeindegrößenklassen differenziertes

Vielfaches der Rohmiete angesetzt wird. Dabei wird bei Ein- und Zweifamilienhäusern die Grundstücksfläche nur dann gesondert bewertet, wenn sie 1 500 m² übersteigt. Auf Geschäftsgrundstücke und unbebauten Boden wird überwiegend das Sachwertverfahren angewendet, bei dem Boden und Gebäude getrennt bewertet werden.

Vergleiche der Einheitswerte mit den aktuellen Verkehrswerten zeigen, dass Erstere zwischenzeitlich auf etwa 10 bis 15 % der Verkehrswerte abgesunken sind, wobei zusätzlich große Belastungsdifferenzen zwischen den einzelnen Grundstücksarten bestehen (REIDENBACH, 1999, S. 566). Die zur Wiederherstellung der Steuergerechtigkeit im Vergleich zur Besteuerung von Geldvermögen erforderliche Anpassung der Einheitswerte, die auch bereits durch das Bundesverfassungsgericht angemahnt wurde (Urteil von 22. Juni 1995, BVerfGE 93, S. 121 ff.), würde nach BIZER und von SCHUCKMANN (1995, S. 150) dazu führen, dass die Finanzverwaltungen im Rahmen der Hauptfeststellung etwa 25 Mio. Einheiten neu zu bewerten hätten. Da bereits die Hauptfeststellung von 1964, bei der lediglich 13 Mio. Einheiten zu bewerten waren, einen Zeitraum von sieben Jahren in Anspruch nahm, wird deutlich, dass eine Anpassung der Einheitswerte bei der gegenwärtigen Personalausstattung der Finanzverwaltungen kurz- und mittelfristig nicht zu bewältigen wäre.

Der zuletzt genannte Kritikpunkt – kontraproduktive Anreize für die kommunale Ausweisungspolitik – trifft auch auf das Modell einer kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer zu. Durch die Einführung der Bodenfläche als zusätzlicher Bemessungsgrundlage ergibt sich aber im Vergleich zur reinen Bodenwertsteuer ein etwas stärkerer Lenkungseffekt in Richtung auf flächensparendes Bauen und Nachverdichtung. Die in der Literatur vorgeschlagenen Steuersätze von 1 % des Bodenwertes plus 2 DM pro m² Grundstücksfläche (vgl. LOSCH et al., 1999, S. 35) würden allerdings das Aufkommen im Vergleich zur bisherigen Grundsteuer verdreifachen und damit das vorhandene Gefüge der Kommunalsteuern sprengen. Werden jedoch die Steuersätze in einer aufkommensneutralen Höhe gewählt, so ergibt sich insgesamt betrachtet auch für die kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer ein immer noch nur marginaler Lenkungseffekt.

175. Die in der Literatur vorgeschlagene Flächennutzungsteuer verzichtet gänzlich auf Wertkategorien als Bemessungsgrundlage und knüpft stattdessen direkt an die Fläche und die Art ihrer jeweiligen Nutzung an (vgl. BIZER, 1999, S. 280 ff.; BIZER et al., 1998a, S. 62 ff.; BIZER und EWRINGMANN, 1999, S. 512 ff.; BIZER und von SCHUCKMANN, 1995, S. 165 ff.). Hierbei werden sieben Steuerklassen gebildet, die in einer groben, an administrativen Erfordernissen ausgerichteten Klassifizierung die verschiedenen Arten der Flächennutzung nach ihrer Naturbeeinträchtigung ordnen und mit aufsteigenden Steuersätzen belegen (vgl. Abb. 5-2, Seite 82). Bei insgesamt aufkommensneutraler Ausgestaltung würden diese Steuersätze zwischen 0,38 DM pro ha in Steuerklasse II (Steuerklasse I bleibt steuerfrei) und 0,86 DM pro m² in Steuerklasse VI bzw. 1,72 DM pro m² in Steuerklasse VII liegen (BIZER et al., 1998a, S. 102). Die hiermit induzierte Lenkungswirkung wäre zwar tendenziell stärker und differenzierter als diejenige einer Bodenwert- oder einer kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer, aber deutlich spürbare Effekte auf die Flächennutzung können auch hier aufgrund der geringen Steuersätze nicht erwartet werden (vgl. BIZER und EWRINGMANN, 1999, S. 514). Darüber hinaus ergibt sich auch bei der Flächennutzungsteuer ein Anreizproblem seitens der Kommunen. Bei Ersatz der Grundsteuer durch die vorgeschlagene Flächennutzungsteuer würden nämlich gerade solche Kommunen, auf deren Gebiet eine überwiegend umweltfreundliche Flächennutzung stattfindet, durch ein geringes Steueraufkommen bestraft werden. Eine plausible Reaktion hierauf würde wiederum in der vermehrten Ausweisung von Bauland bestehen.

176. Im Ergebnis betrachtet kommt der Umweltrat zu der Auffassung, dass der bei der Grundsteuer ohnehin bestehende Anpassungsdruck ein Reformfenster öffnet, das durchaus zu einer weiteren Ökologisierung des Steuersystems genutzt werden sollte. Der vielversprechendste Ansatz besteht darin, die Grundsteuer in eine Flächennutzungsteuer des oben beschriebenen Typs umzuwandeln, denn hierdurch wird dem ökonomischen Internalisierungsgedanken am besten Rechnung getragen. Dabei ist dem Umweltrat allerdings bewusst, dass auch eine dergestalt modifizierte Grundsteuer selbst bei einer maßvollen Erhöhung des Aufkommens – die zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft durchaus zu begrüßen wäre – nur marginale Lenkungsbeiträge erbringen kann. Hinzu kommt, dass selbst dieser Effekt durch eine expansive Ausweisungspolitik der Gemeinden sehr leicht konterkariert werden könnte, sodass eine Begrenzung über handelbare Ausweisungsrechte nach wie vor unerlässlich bliebe. Trotzdem bietet die Reform der Grundsteuer einen Ansatzpunkt für den Einstieg in eine an ökologischen Kriterien orientierte ökonomische Steuerung der Flächennutzung, der allein schon aufgrund seiner politischen Signalwirkung nicht ungenutzt bleiben sollte.

5.1.1.2.2.2 Einführung zusätzlicher Abgaben

177. Vorschläge zusätzlicher Abgaben zur Steuerung der Flächennutzung beziehen sich im Wesentlichen auf die Einführung einer Naturschutz-Sonderabgabe sowie auf verschiedene Varianten einer Versiegelungsabgabe. Die bereits Mitte der Neunzigerjahre von BIZER und EWRINGMANN (1995, S. 87 ff.) vorgeschlagene Naturschutz-Sonderabgabe zielt darauf ab, in Ergänzung zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auch solche Beeinträchtigungen zu erfassen, die nicht als „erheblich und nachhaltig“ gelten, und für die folglich kein Ausgleich bzw. Ersatz zu leisten ist. Ein solcher Ansatz ist insofern zu begrüßen, als auch unerhebliche bzw. nicht nachhaltige Beeinträchtigungen in ihrer Summe zu deutlichen

Abbildung 5-2

Steuerklassen der Flächennutzungssteuer

Steuerklasse I (Naturbelassene Flächen): Flächen, die weitgehend naturbelassen sind. Den naturbelassenen Flächen werden auch Flächen zugeordnet, die im Sinne des Natur- und Landschaftsschutzes gepflegt und entwickelt werden, ohne sie wirtschaftlich zu nutzen. Dazu zählen z. B. die vollständig ungenutzten Flächen in den Kernbereichen von Naturschutzgebieten und solche Flächen, deren Nutzung im Rahmen des Vertragsnaturschutzes auf Pflegemaßnahmen beschränkt sind.

Steuerklasse II (Naturschonend genutzte Flächen): Naturschonend genutzte Flächen sind solche, die nachweislich und nach anerkannten Verfahren naturschonend bewirtschaftet werden. Ein Abgrenzungskriterium dieser Klasse ist z. B. die anerkannt ökologische Bewirtschaftung nach VO(EWG) Nr. 2078.

Steuerklasse III (Forstwirtschaftlich genutzte Flächen): Zu diesen Flächen zählen die Waldflächen, soweit sie bewirtschaftet werden und nicht besonders als ökologischer Waldbau zertifiziert sind.

Steuerklasse IV (Sonstige Freiflächen): Alle Freiflächen des Außen-, Innen- und Planbereichs, die nicht den Steuerklassen I, II und III zugeordnet werden.

Steuerklasse V (Versiegelte Flächen im Außenbereich): Erfasst sind hier die privilegierten Vorhaben des § 35 BauGB, wenn sie nicht der Steuerklasse VII unterfallen.

Steuerklasse VI (Versiegelte Flächen im Innenbereich): Alle versiegelten Flächen des Innenbereichs, die nicht der Steuerklasse VII zuzuordnen sind.

Steuerklasse VII (besonders naturschädlich genutzte Flächen): Eine besonders naturschädliche Nutzung ist sowohl im Außenbereich als auch im Innenbereich möglich. Der Steuerklasse VII sind alle Verkehrsflächen aber auch Hochhäuser von mehr als fünf Stockwerken zuzuordnen. Bis zu fünf Stockwerken kann das Argument beachtet bleiben, dass die Konzentration des Wohnens mehr naturbelassene Freiflächen schaffen kann. Die Kriterien der Steuerklasse VII können partiell dem Landesgesetzgeber überlassen werden.

Quelle: BIZER et al., 1998, S. 67

Schäden an Natur und Landschaft führen können. Gegenüber den unten noch zu erläuternden Versiegelungsabgaben ergibt sich der zusätzliche Vorteil, dass auch solche Beeinträchtigungen berücksichtigt werden, die nicht unmittelbar auf eine Bodenversiegelung zurückzuführen sind. Erhebliche Probleme der Naturschutz-Sonderabgabe resultieren allerdings daraus, dass ihre Bemessungsgrundlage notwendigerweise sehr breit gewählt werden muss (z. B. m^2 bebauter oder sonstig beeinträchtigter Fläche) und die Abgabe nicht als einmalige Zahlung, sondern jährlich zu erheben ist, da ansonsten kein Anreiz zur Beseitigung bereits existenter Beeinträchtigungen besteht. Um jedoch das insgesamt generierte Abgabenaufkommen trotz des Zusammenspiels zwischen breiter Bemessungsgrundlage und jährlicher Erhebung in einem vertretbaren Rahmen zu halten, können nur vergleichsweise geringe Abgabensätze erhoben werden. BIZER und EWRINGMANN (1995, S. 112 f.) schlagen hier 0,60 DM pro m^2 und Jahr für bauliche Anlagen und 0,10 DM pro m^2 und Jahr für sonstig beeinträchtigte Flächen vor. Dabei konzedieren die Verfasser selbst, dass diese Abgabensätze in vielen Bereichen zu gering sein werden, um eine spürbare Lenkungswirkung auszulösen (BIZER und EWRINGMANN, 1995, S. 119). Werden jedoch deutlich höhere Abgabensätze gewählt, so ergibt sich aufgrund der breiten Bemessungsgrundlage eine kumulierte Gesamtbelastung, die jenseits aller fiskalisch vertretbaren und politisch durchsetzungsfähigen Größenordnungen liegt (vgl. grundsätzlich zur Problematik von Abgaben mit breiter Bemessungsgrundlage HANSJÜRGENS, 1992, S. 118 ff.). Würden beispielsweise Siedlungsflächen mit einer jährlichen Abgabe von 4 DM pro m^2 belastet, so ergäbe sich auf Basis der derzeitigen Siedlungsflächen von ca. 2,7 Mio. ha (UBA, 2001, S. 21) ein jährliches Aufkommen von knapp 108 Mrd. DM. Dies entspräche etwa 22 % des gesamten Bundeshaushalts im Jahr 2000, wobei durch landwirtschaftliche Aktivitäten beeinträchtigte Flächen noch nicht einmal berücksichtigt wären.

178. Aufgrund des zuletzt genannten Konfliktes zwischen Lenkungswirkung einerseits und kumulierter Belastungswirkung andererseits sieht der Umweltrat zur Steuerung der Flächennutzung generell solche Abgabenlösungen als vorzugswürdig an, die sich durch eine engere, stärker auf die prioritären Ziele fokussierte Bemessungsgrundlage auszeichnen und damit höhere Abgabensätze und folglich auch eine stärkere Lenkungswirkung erlauben. Da die Reduzierung von Neuversiegelungen das prioritäre Ziel bei der Verringerung der Flächeninanspruchnahme darstellt (SRU, 2000, Tz. 533), ist damit der Ansatz einer Versiegelungsabgabe zielführender.

179. Aufbauend auf einen Vorschlag von BIZER und TRUGER (1996) wurden zwei umsetzungsreife Abgabenmodelle zur Reduzierung der Flächenversiegelung entwickelt (BIZER et al., 1998b; BIZER und EWRINGMANN, 1998). Beide Modelle wurden zwar letztendlich nicht realisiert, sie machen jedoch die bestehenden Gestaltungsspielräume deutlich. Das erste, für Nordrhein-Westfalen entwickelte Modell (vgl. ausführlich BIZER et al., 1998b) basiert im Wesentlichen auf einer einmalig fälligen Abgabe in Höhe von 100 DM pro m^2 neu versiegelter Fläche. Befreit davon sind Industriebrachen und Altlastenstandorte, um Nutzungen von der „grünen Wiese“ auf bereits beeinträchtigte Standorte umzulenken. Ergänzend zu dieser einmalig fälligen Neuversiegelungsabgabe sieht das Modell eine jährlich fällige Abgabe in Höhe von 5 DM pro m^2 versiegelter Nebenfläche vor, um zusätzliche Anreize zur Entsiegelung zu geben. Obwohl das nordrhein-westfälische Modell nach Einschätzung von BIZER und EWRINGMANN (1999, S. 515 ff.) eine spürbare Lenkungswirkung entfalten würde, ergeben sich erhebliche Probleme daraus, dass die Abgabenerhebung mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden wäre und ihr hohes Aufkommen von ca. 15,5 Mrd. DM pro Jahr allein für Nordrhein-Westfalen in keinem Verhältnis zum begrenzten Lenkungszweck stünde (BIZER und EWRINGMANN, 1999). Hinzu kommt, dass es zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Kaufkraft erforderlich wäre, das Abgabenaufkommen an die Bevölkerung rückzuverteilen.

180. Das zweite, für Sachsen-Anhalt entwickelte Modell (vgl. ausführlich BIZER und EWRINGMANN, 1998), sieht ausschließlich eine einmalig fällige Abgabe in Höhe von 25 DM pro m^2 neu versiegelter Fläche vor. Ähnlich wie im nordrhein-westfälischen Modell sind Industriebrachen und vorbelastete Flächen von der Abgabe befreit. Zusätzlich führen Entsiegelungsmaßnahmen, die in einem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zur Neuversiegelung stehen, zu einer entsprechenden Reduzierung der Abgabelast. Um trotz des vergleichsweise geringen Abgabensatzes eine spürbare Lenkungswirkung zu erzielen, sieht das Modell vor, das gesamte Aufkommen in Höhe von ca. 430 Mio. DM pro Jahr zur Förderung von Maßnahmen zu verwenden, die dem Lenkungszweck entsprechen.

181. Angesichts der besonderen Rahmenbedingungen einer abgabengestützten Steuerung im Bereich der Flächeninanspruchnahme ist nach Einschätzung des Umweltrates der für Sachsen-Anhalt entwickelte Ansatz – durch die zweckgerichtete Aufkommensverwendung zusätzliche Lenkungsimpulse zu geben um damit den Abgabensatz auf einer vergleichsweise moderaten Höhe halten zu können – grundsätzlich vorzuziehen gegenüber dem nordrhein-westfälischen Ansatz einer ausschließlich erhebungsseitig wirkenden Abgabe, die deutlich höhere Abgabensätze erfordert. Eine Schwäche des Modells für Sachsen-Anhalt besteht allerdings darin, dass es zwar einen Anreiz zu flächensparendem Bauen, zur Minimierung der Versiegelung von Nebenflächen und zur prioritären Nutzung bereits versiegelter oder vorbelasteter Flächen gibt, nicht jedoch zur innerstädtischen Verdichtung. Darüber hinaus ist zu bemängeln, dass durch die vorgesehene Verrechnungsmöglichkeit ein Anreiz zu Entsiegelungsmaßnahmen nur insofern ausgelöst wird, als diese in einem engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zur Neuversiegelung stehen. Hinzu kommt, dass die Kosten für Entsiegelungsmaßnahmen bei bis zu ca. 70 DM pro m^2 liegen (vgl. SCHEMEL et al., 1993; SPORBECK, 1995), sodass eine Verrechnungsmöglichkeit in Höhe von 25 DM pro m^2 nur eine sehr begrenzte Anreizwirkung ausüben dürfte. Diese Schwächen des Modells erachtet der Umweltrat jedoch als nachrangig, da die Entsiegelung von Flächen unter Naturschutzgesichtspunkten weitaus weniger dringlich ist als die Verminderung von Neuversiegelungen. Hinzu kommt, dass bereits heute vielerorts nach Versiegelungsgrad gestaffelte Abwassergebühren erhoben werden, die einen entsprechenden Anreiz für Entsiegelungsaktivitäten setzen.

182. Insgesamt empfiehlt der Umweltrat, vorzugsweise neben dem in Abschnitt 5.1.1.2.1 beschriebenen System handelbarer Flächenausweisungsrechte eine Neuversiegelungsabgabe einzuführen, die sich an das für Sachsen-Anhalt entwickelte Modell anlehnt. Dabei sollten jedoch nicht nur Industriebrachen und vorbelastete Flächen – sofern sie für den Naturschutz nicht von Bedeutung sind – von der Abgabe befreit sein, sondern auch innerstädtische Baulücken, um auf diese Weise auch einen Anreiz zur innerstädtischen Verdichtung zu geben. Um den erhebungsseitigen Lenkungseffekt zu unterstützen, sollte das resultierende Aufkommen zweckgebunden zur Finanzierung der im folgenden Abschnitt dargestellten Restrukturierung des kommunalen Finanzausgleichs verwendet werden.

5.1.1.2.3 Ökologischer Finanzausgleich

183. Der Umweltrat hat sich in der Vergangenheit bereits mehrfach für eine ökologisch orientierte Erweiterung des kommunalen Finanzausgleichs ausgesprochen (SRU, 2000, Tz. 540; SRU, 1998, Tz. 241; SRU, 1996, Tz. 263 ff.). Nach der gegenwärtigen Praxis des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. Kasten, Seite 84; ausführlich hierzu insbesondere ZIMMERMANN, 1988) erhalten Verdichtungsräume eine Kompensation für finanzielle Mehrbelastungen, da sie im Rahmen ihrer zentralörtlichen Funktion öffentliche Infrastruktureinrichtungen wie Schulen und Krankenhäuser zur Verfügung stellen, die von angrenzenden Umlandgemeinden unentgeltlich mitgenutzt werden können. Weitgehend unberücksichtigt bleibt bei dieser Vorgehensweise jedoch, dass die angrenzenden Umlandgemeinden im Gegenzug aufgrund ihrer ländlichen Prägung und des damit verbundenen Freiflächenpotenzials wichtige ökologische Ausgleichsleistungen für die Verdichtungsräume erbringen. Die hiermit verbundenen Belastungen – insbesondere in Form von Opportunitätskosten aufgrund unterlassener Flächennutzung und Verzicht auf Entwicklung – werden den betreffenden Gemeinden in der Regel nicht abgegolten. Heute kommt in der Mehrzahl der Bundesländer lediglich bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein flächenbezogener Nebensatz zur Anwendung, durch den Gemeinden mit hohem Freiflächenanteil tendenziell begünstigt werden (vgl. RING, 2001, m. w. N.). Dabei bleiben jedoch die resultierenden Zuwendungen weit hinter den entstehenden Opportunitätskosten zurück (z. B. BAUER et al., 1999, S. 120 ff.), sodass für die Gemeinden kein Anreiz besteht, Freiflächen zu erhalten.

Kommunaler Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich dient primär dazu, Finanzbedarf und Finanzausstattung der einzelnen Kommune in Übereinstimmung zu bringen (Fiskalfunktion) und Finanzkraftunterschiede zwischen den verschiedenen Kommunen auszugleichen (Redistributionsfunktion). Weitere Zielsetzungen bestehen darin, externe Nutzeffekte kommunaler Investitionen (so genannte Nutzen-Spillover) zwischen den Kommunen zu internalisieren und den Kommunen einen Anreiz zu geben, auch solche Aufgaben zu übernehmen, die von den Kommunen selbst als nachrangig, durch das Land jedoch als notwendig erachtet werden (Lenkungsfunktion). Instrumente des kommunalen Finanzausgleichs sind Schlüssel- und Zweckzuweisungen.

Schlüsselzuweisungen, die keine Zweckbindung aufweisen und zur allgemeinen Deckung kommunaler Aufgaben eingesetzt werden können, dienen dem Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzausstattung, wobei insbesondere den aus der zentralörtlichen Funktion resultierenden Mehrbelastungen von Verdichtungsräumen Rechnung getragen wird. Da kein objektiver Indikator für den aus der Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben resultierenden Finanzbedarf besteht, wird hier auf Hilfsgrößen zurückgegriffen. Als Hauptansatz wird grundsätzlich die Einwohnerzahl der Gemeinde herangezogen, wobei in der Mehrzahl der Bundesländer mit steigender Einwohnerzahl die Kennzahl für den Pro-Kopf-Bedarf zunimmt (so genannte veredelte Einwohnerzahl). Ergänzend zum Hauptansatz sehen die Landesgesetzgebungen verschiedene Nebenansätze vor, mit deren Hilfe bedarfssteigernde Tatbestände (z. B. hohe Sozialhilfebelastungen) berücksichtigt werden. Der sich aus der Summe von Haupt- und Nebenansätzen ergebenden Bedarfskennzahl wird die aus den Steuereinnahmen der Kommune berechnete Steuerkraftmesszahl gegenübergestellt, wobei etwaige Unterdeckungen durch Schlüsselzuweisungen ganz oder zu einem zuvor festgelegten Anteil ausgeglichen werden. So genannte abundante Kommunen, deren Steuerkraft über dem Bedarf liegt, erhalten keine Schlüsselzuweisungen.

Zweckzuweisungen, die mit entsprechenden Verwendungsauflagen verbunden sind, sollen im Gegensatz zu Schlüsselzuweisungen das Verhalten der Kommunen im Sinne des Zuweisungsgebers beeinflussen. Neben allgemeinen Investitionszuweisungen, bei denen lediglich der Bereich, in dem diese zu verausgaben sind, festgelegt wird, bestehen zahlreiche Ansätze für einzelobjektbezogene Zuweisungen (z. B. Errichtung von Krankenhäusern, Schulen und Freizeiteinrichtungen).

184. Da die Erbringung ökologischer Ausgleichsleistungen nur unzureichend honoriert wird, besteht für die Umlandgemeinden ein entsprechend starker ökonomischer Anreiz zur gewerblich-infrastrukturellen Nutzung ihrer Freiflächen. Hinzu kommt, dass der Nutzen ökologischer Ausgleichsleistungen einen weitgehend überregionalen Charakter aufweist und damit auch der Bevölkerung in den angrenzenden Gemeinden ohne entsprechende Gegenleistung zur Verfügung steht. Aufgrund dieser mangelnden Marktfähigkeit ökologischer Ausgleichsleistungen kommt es zu einer Fehlallokation, die sich in einem entsprechenden Unterangebot manifestiert (vgl. z. B. ROSE, 1999, S. 268 f.). Maßnahmen zur Korrektur dieser Fehlallokation beschränken sich bisher auf zögerliche Ansätze etwa in der Raum- und Landschaftsplanung oder im Rahmen der Eingriffsregelung (SRU, 1996, Tz. 272).

185. Aufgrund der skizzierten Problemlage wurden bereits seit Ende der Siebzigerjahre konzeptionelle Überlegungen zur Berücksichtigung ökologischer Ausgleichsleistungen im kommunalen Finanzausgleich angestellt (vgl. BENKERT und POSTLEP, 1979; ROTTMANN, 1982). Den verschiedenen hierzu entwickelten Modellen (zu einer Übersicht BAUER et al., 1999, S. 125 ff.) ist gemein, dass bei den kommunalen Entscheidungsträgern durch die zielgerichtete Bereitstellung finanzieller Mittel ein ökonomisches Eigeninteresse an der Erbringung ökologischer Ausgleichsleistungen hervorgerufen werden soll.

186. Bei einer Analyse der Möglichkeiten und Grenzen einer ökologischen Erweiterung des kommunalen Finanzausgleichs ist zunächst zu untersuchen, ob die Erbringung ökologischer Ausgleichsleistungen im Rahmen von Schlüssel- oder Zweckzuweisungen honoriert werden sollte. Der wesentliche Unterschied zwischen diesen beiden Zuweisungsarten besteht in der Verwendbarkeit der Mittel: Während Schlüsselzuweisungen zur allgemeinen Deckung kommunaler Aufgaben eingesetzt werden können, sind Zweckzuweisungen mit entsprechenden Verwendungsauflagen versehen.

187. Steht die punktgenaue Realisierung der Lenkungsabsicht des Landes im Vordergrund, ausgewählte Gemeinden zu einem Angebot bestimmter öffentlicher Güter mit Naturschutzbezug zu bewegen, wie beispielsweise zur Bereitstellung renaturierter Bachläufe (kommunaler Finanzausgleich in Hessen), so sind Zweckzuweisungen mit Verwendungsauflagen am geeignetsten. Voraussetzung für deren Einsatz ist allerdings, dass direkte Kosten entstanden sind, d. h. Kosten, die tatsächlich in der Gemeinde zu Ausgaben geführt haben, und nicht nur Opportunitätskosten vorliegen. Daher sollte diese Zuweisungsart als Transferzahlung zwischen dem Land und seinen Gemeinden für projektbezogene Investitionen konzipiert sein und einen Eigenanteil der Gemeinden vorsehen, da diese selbst von der Maßnahme profitieren. Aus haushaltstechnischer Sicht liegt der Vorzug dieser monetären Übertragungen neben der räumlich genauen Zielführung in der exakten jährlichen Budgetierung der Mittel für den jeweiligen Zweck. Außerdem erweisen sich projektbezogene Investitionszuweisungen in solchen Fällen als einziges Mittel, in denen flächenbezogene Maßnahmen in naturräumlich zusammengehörigen Räumen, die jedoch unterschiedlichen Bundesländern angehören, getätigt werden sollen. Denn

beim Einsatz von Schlüsselzuweisungen könnte es zu einer unterschiedlichen Mittelverfügbarkeit zwischen den Kommunen beiderseits der Landesgrenze kommen, da die kommunale Finanzausgleichsmasse immer auch die Finanzposition des jeweiligen Bundeslandes widerspiegelt. Derartige Zweckzuweisungen hätten auch positive Auswirkungen auf die Finanzierungsmöglichkeiten für „national bedeutsame Gebiete“ in finanzschwachen Bundesländern. Als nachteilig ist dagegen anzusehen, dass Zweckzuweisungen mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden sind, da umfangreiche Verfahren bei Antrag, Bewilligung und Kontrolle sowohl bei den Zuweisungsgebern als auch -empfängern anfallen. Aus politischer Sicht wird gegen Zweckzuweisungen eingewandt, dass ein zu umfänglicher Einsatz dieses Instrumentes zu einem Konflikt mit der kommunalen Selbstverwaltung führe, da die kommunalen Handlungsspielräume zu sehr eingeschränkt würden. Dieser im Ansatz zutreffenden Kritik kann jedoch zumindest teilweise durch die Einführung von pauschalierten Investitionszuweisungen begegnet werden, die nur Einsatzbereiche wie Verkehr, Infrastruktur, Naturschutz etc. vorschreiben und hierdurch die Effizienz der lokalen Entscheidung weitgehend bewahren. Als Argument gegen Zweckzuweisungen wird auch vorgebracht, der kommunale Finanzausgleich würde durch eine Vielzahl neuer Lenkungszwecke überfrachtet und damit intransparent. Dies ist jedoch aufgrund des kleinen Volumens im Verhältnis zu den Schlüsselzuweisungen kaum zu erwarten (BERGMANN, 1999, S. 270 ff.; BIZER et al. 1998a, S. 56 f.). Dieses kleine Volumen hat allerdings auch zur Folge, dass über Zweckzuweisungen nur sehr begrenzt Lenkungswirkungen realisiert werden können.

188. Unter dem Aspekt der für Lenkungszwecke mobilisierbaren Mittel ist ein Rückgriff auf Schlüsselzuweisungen vorzuziehen. Das Gleiche gilt unter dem Aspekt der *effizienten Mittelverwendung* seitens der Empfänger, denn Schlüsselzuweisungen ohne Zweckbindungen sind aufgrund der bekannten Vorteile dezentraler Kompetenzansiedlung generell vorzuziehen (SRU, 1996, Tz. 276). Bei der Festlegung der Schlüsselzuweisungen können ökologische Aspekte prinzipiell sowohl im Haupt- als auch in den Nebenansätzen berücksichtigt werden. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass die intendierte Lenkungswirkung in Richtung auf das Vorhalten ökologischer Ausgleichsleistungen nur dann zum Tragen kommen kann, wenn die zusätzlichen Zuweisungen ein zumindest grobes Äquivalent zu den Opportunitätskosten durch die unterbliebene Flächennutzung bilden. Erst unter dieser Bedingung würde eine Integration von Naturschutzflächen in das Landnutzungsmuster sowie die Extensivierung von Landnutzungen als Ziel der Gemeinden ökonomisch interessant. Abgesehen davon, dass die Opportunitätskosten unterbliebener Flächenutzung im konkreten Einzelfall nur schwer zu bestimmen sind (z. B. BIZER et al., 1998a, S. 54), lässt sich diese Zielsetzung durch eine ökologisch orientierte Modifikation des Hauptansatzes nicht realisieren. Denn Letzterer weist aufgrund seiner pauschalen Anbindung an die Einwohnerzahl keinen sinnvollen Anknüpfungspunkt für die Erfassung der Opportunitätskosten unterbliebener Flächennutzungen auf (z. B. BERGMANN, 1999, S. 270).

189. Günstiger zu beurteilen ist die Möglichkeit, das Vorhalten ökologischer Ausgleichsleistungen und damit einhergehende Opportunitätskosten im Rahmen eines neu einzuführenden Nebenansatzes zu berücksichtigen, denn durch Nebenansätze soll ja gerade individuellen Sonderbelastungen einzelner Kommunen Rechnung getragen werden. Für die konkrete Quantifizierung eines solchen Nebenansatzes stehen verschiedene Alternativen zur Verfügung. So wäre es im Rahmen eines pragmatischen Flächennutzungsansatzes möglich, die verschiedenen Flächennutzungen nach ökologisch orientierten Gesichtspunkten in Nutzungsklassen aufzuteilen und die Bezugsgröße des Nebenansatzes aus dem Verhältnis von naturverträglich genutzter Fläche zur Gesamtfläche zu berechnen (ähnlich auch BAUER et al., 1999, S. 226 ff.). Diese Vorgehensweise hätte den Vorteil einer leicht nachvollziehbaren und auf Basis vorliegender Daten quantifizierbaren Bemessungsgrundlage. Sie wäre jedoch auch mit einer erheblichen Lenkungsunschärfe verbunden, denn die Art der Flächennutzung als solche bietet aufgrund ihrer Pauschalität noch keinen hinreichend zuverlässigen Indikator für den Umfang ökologischer Ausgleichsleistungen.

190. Demgegenüber würde sich ein Ökopunkte-Ansatz, wie er teilweise bereits zur Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft Anwendung findet (z. B. BRONNER et al., 1997; POINTEREAU et al., 1999), durch umfangreichere Differenzierungsmöglichkeiten, eine stärkere Ergebnisorientierung und damit eine zielgenauere Lenkungswirkung auszeichnen. Freilich bleibt hier die Schwierigkeit, dass die betreffenden Kriterien zur Erfassung ökologischer Ausgleichsleistungen zunächst klar definiert und in ein einheitliches Ökopunkte-Schema übersetzt werden müssen (vgl. auch Abschn. 5.1.7). Nicht unproblematisch erscheint dabei auch, dass die Übersetzung unterschiedlicher ökologischer Ausgleichsleistungen in ein einheitliches Schema eine beliebige Austauschbarkeit zwischen verschiedenen Leistungsarten impliziert, deren Zulässigkeit in Anbetracht der komplexen Vernetzung ökologischer Systeme bezweifelt werden kann.

191. Unabhängig von Einzelfragen der Ausgestaltung einer geeigneten Bemessungsgrundlage für einen neu einzuführenden Nebenansatz „ökologische Ausgleichsleistungen“ könnten generelle Bedenken gegen eine ökologische Instrumentalisierung von Schlüsselzuweisungen geltend gemacht werden. Zwar ist der Einwand, Schlüsselzuweisungen würden aufgrund der fehlenden Zweckbindung allenfalls „Lenkungsreste“ aufweisen (z. B. KUHN, 1995, S. 173), aus ökonomischer Sicht wenig nachvollziehbar, denn die angestrebte Änderung des Flächennutzungsverhaltens würde ja gerade durch entsprechende Zuweisungen belohnt. Dabei lässt sich im Gegenteil sogar argumentieren, dass Schlüsselzuweisungen eine höhere Anreizwirkung ausüben als Zweckzuweisungen, denn Erstere können von den Zuweisungsempfängern vollkommen flexibel eingesetzt werden und dürften sich damit einer höheren Wertschätzung erfreuen als Zweckzuweisungen, deren Verwendungsmöglichkeiten a priori eingeschränkt sind.

192. Es verbleiben aber dennoch zwei schwerwiegende konzeptionelle Probleme bei der ökologischen

Instrumentalisierung von Schlüsselzuweisungen. So weist ROSE (1999, S. 275) darauf hin, dass sich die Höhe der Schlüsselzuweisungen insgesamt aus dem Vergleich des aus Haupt- und Nebenansätzen resultierenden Bedarfs mit der jeweiligen Steuerkraft der Gemeinde ergibt. Dies hat zur Folge, dass Gemeinden mit unterschiedlicher Steuerkraft für identische ökologische Ausgleichsleistungen unterschiedliche Zuweisungen erhalten, wobei reiche Kommunen gänzlich leer ausgehen. Dies ist nicht nur unter Lenkungsgesichtspunkten fragwürdig, sondern verstößt auch gegen die Anforderung eines möglichst effizienten Mitteleinsatzes. Letzterer ist nämlich nur dann gewährleistet, wenn identische Leistungen auch identisch honoriert werden.

193. Ein zweites, noch schwerwiegenderes Problem ergibt sich daraus, dass Schlüsselzuweisungen nach der Logik des kommunalen Finanzausgleichs dazu dienen, Finanzbedarf und Finanzkraft der Kommunen in Übereinstimmung zu bringen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der erwünschte Verzicht auf baulich-infrastrukturelle Flächennutzungen zwar Opportunitätskosten verursacht, aber keine ausgabenwirksame Maßnahme darstellt und folglich zu keinem direkten Finanzbedarf führt. Sollen Schlüsselzuweisungen in der oben erläuterten Form ökologisch instrumentalisiert werden, so ergibt sich folglich ein nicht aufzulösender Zielkonflikt zwischen Fiskal- und Lenkungsfunktion: Während sich bei Kommunen im ländlichen Raum, die entsprechende ökologische Ausgleichsleistungen erbringen, hohe Finanzüberschüsse ansammeln, resultieren spiegelbildliche Defizite in den Verdichtungsräumen, womit die Finanzierung erforderlicher Infrastrukturmaßnahmen nicht mehr gewährleistet ist. Eine Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen über Schlüsselzuweisungen ist insofern nicht mit der inneren Logik des kommunalen Finanzausgleichs zu vereinbaren (z. B. BERGMANN, 1999, S. 268 f.).

194. Um die genannten Probleme zu vermeiden und dennoch die Effizienzvorteile zweckungebundener Schlüsselzuweisungen nutzen zu können, empfiehlt sich die Einrichtung einer separaten Nebenschlüsselmasse, die unabhängig von der jeweiligen Finanzkraft der Kommunen zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen verwendet wird. Diese sollte jedoch nicht organisatorisch völlig separiert als Fonds angelegt werden, um den Finanzpolitikern das Argument der Schattenhaushaltsbildung nicht in die Hände zu spielen. Wie ROSE (1999) in einer diesbezüglichen Modellrechnung für Nordrhein-Westfalen aufgezeigt hat, würden von einer solchen Vorgehensweise vor allem ländliche Zonen und in weniger starkem Maße auch Ballungsrandzonen profitieren. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nur vergleichsweise hohe Zuweisungen zu einer nachhaltigen Änderung im Flächennutzungsverhalten führen können (vgl. BIZER et al., 1998a, S. 89). Je geringer die Zuweisungen sind, umso höher ist die Gefahr, dass nur solche Projekte der Flächennutzung unterbleiben, die ohnehin „auf der Kippe“ stehen, während Projekte, die im Kalkül der lokalen Akteure eine entsprechend höhere Wertschätzung genießen, auch weiterhin realisiert werden.

Je höher jedoch die Zuweisungen sind, umso gravierender stellt sich das Problem der Gegenfinanzierung. Eine Gegenfinanzierung aus der allgemeinen Schlüsselmasse scheidet mit Ausnahme einer Abschaffung überholter Nebenansätze (vgl. hierzu BIZER et al., 1998a, S. 61) aus, denn hierdurch würde gerade wieder der oben genannte Zielkonflikt zwischen Fiskal- und Lenkungsfunktion heraufbeschworen. Auch ist zu beachten, dass jegliche Umschichtung innerhalb der für den Finanzausgleich verfügbaren Mittel erhebliche Verteilungskonflikte verursachen und damit die Durchsetzungsfähigkeit eines solchen Vorhabens beträchtlich schmälern würde. Zur Gegenfinanzierung erscheint es deshalb unabdingbar, zusätzliche Einnahmequellen zu erschließen, bzw. bisher ungenutzte Einsparungspotenziale zu mobilisieren. Dabei bietet es sich an, auf das Aufkommen der oben empfohlenen Neuversiegelungsabgabe zurückzugreifen. Ein weiterer Weg zur Gegenfinanzierung besteht im Abbau ökologisch kontraproduktiver Subventionen. Hierzu hat der Umweltrat bereits in seinem Umweltgutachten 1996 Vorschläge unterbreitet (vgl. SRU, 1996, Tz. 1274 f.).

5.1.1.3 Empfehlungen zum Policy-Mix der Instrumente zur Tendenzsteuerung

195. Zur Umkehr des derzeitigen Trends der Flächeninanspruchnahme ist dringend eine Neuausrichtung der bestehenden Fördersysteme und Instrumente als auch die Entwicklung neuer Instrumente, welche die derzeit bestehenden Lücken schließen, erforderlich. Hierbei sind einerseits die speziellen Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnbauflächen, durch Gewerbe- und Industrie- sowie durch Verkehrsflächen neu auszurichten. Andererseits sind die übergreifenden Instrumente zur Flächeninanspruchnahme zu verbessern und teilweise auch neu zu entwickeln.

196. Eine Neuausrichtung der bestehenden Fördersysteme für Wohnbau sollte sich nach Auffassung des Umweltrates an den folgenden vier Aspekten orientieren:

– Die üblicherweise ubiquitäre Anwendbarkeit der Wohnungsbauförderungsprogramme sollte infrage gestellt werden. Zu überlegen ist, ob nicht größere Teile der Programme an regionale Kriterien des Bedarfs bzw. der Flächenverfügbarkeit gebunden oder auf bestimmte Teilräume bzw. Flächen (z. B. Ballungskerne, Altflächen, Brachflächen, bereits bebaute Flächen) beschränkt werden können. Vorbild für solche Differenzierungen könnte beispielsweise der nordrhein-westfälische Regionalbonus im Eigentumsprogramm des sozialen Wohnungsbaus sein, gleichfalls könnte man den dort vorgesehenen Ökobonus zu einem allgemeineren System differenzierter Förderung fortentwickeln.

– Von besonderer Bedeutung ist diese Differenzierung für die Eigenheimförderung, mit der zugleich der relativ größte wohnungsspezifische Anspruch bzw. Zugriff auf die Fläche alimentiert wird. Im Rahmen der gegenwärtigen Zulagenregelung, die als allgemeine steuerliche Regelung gilt, erscheinen zwar regional differenzierte Regelungen auf den ersten Blick problematisch zu sein. Ökonomisch und vergabetechnisch handelt es sich jedoch um Zuschüsse. Und als Vorbild für räumlich

begrenzte Zulagengewährung kann die klassische Grundförderung der regionalen Wirtschaftspolitik – mithilfe der früheren Investitionszulage – dienen.

– Alle Reformbemühungen werden letztlich davon abhängen, ob es gelingt, die relative Begünstigung der Eigenheim- und generell der Neubauförderung im Vergleich zum Erwerb, zum Ausbau und zur Erweiterung von Wohnraum bzw. Wohngebäuden, also zu jeweils tendenziell flächensparenderen und bestandsorientierten Alternativen abzubauen. Es wäre viel gewonnen, wenn in allen Förderprogrammen zumindest eine gleiche Förderintensität erreicht würde. Langfristig ist allerdings die Umdrehung der bisherigen Förderpräferenzen anzustreben.

– Zulasten der Wohnungsbauförderung sollten schließlich Mittel in den Bereich der Städtebauförderung verlagert werden, um dort die Ansätze zur Revitalisierung der Innenstädte, zur Bestandspflege und -orientierung und zur Erschließung von neuem Flächenpotenzial aus bereits vorgenutzten Flächen zu verbessern. Auch wenn die Mitteleinsätze in der Wohnungsbauförderung insgesamt rückläufig sind, zur Aufstockung der Städtebauförderungsmittel bieten sie immer noch hinreichendes Potenzial. Der Städtebau wird bisher mit weniger als 5 % der Mittel für den Wohnungsbau gefördert.

197. Dabei ist dem Umweltrat allerdings bewusst, dass selbst Erfolge in diesen Bereichen allenfalls erste Schritte auf dem Wege zu einer Bereinigung der auf intensive Flächeninanspruchnahme gerichteten Anreizstruktur darstellen. Jenseits der förderpolitischen Instrumente im Wohnungs- und Städtebau gibt es zahlreiche verfestigte institutionelle Arrangements, die ebenfalls in starkem Maße zu flächeninanspruchnehmendem und -schädigendem Verhalten anregen. Vor dem Hintergrund der damit zusammenhängenden Steuer- und Finanzausgleichsaspekte erscheint eine Umstrukturierung von finanziellen Fördermitteln im Wohnungsbau noch eine relativ leichte Aufgabe.

Handelbare Ausweisungsrechte sind nach Einschätzung des Umweltrates als zentraler Baustein einer Politik zur umfassenden und dauerhaft umweltgerechten Steuerung der Flächennutzung unverzichtbar. Sie können das Maß der durch Siedlung und Verkehr in Anspruch genommenen Flächen wirkungsvoll begrenzen und damit eine wesentliche Ursache für viele gravierende Probleme des Naturschutzes einschränken. In Anbetracht der hohen Opportunitätskosten unterlassener Flächennutzungen kann diese Aufgabe weder durch eine Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs noch durch die Erhebung flächenbezogener Abgaben alleine erfüllt werden. Sollte eine Steuerung ausschließlich über den kommunalen Finanzausgleich erfolgen, so wären aufgrund der hohen Opportunitätskosten unterlassener Flächennutzungen Zuweisungen in einer solchen Höhe erforderlich, dass das bisherige kommunale Finanzgefüge gesprengt werden würde. Analog würde der Versuch einer alleinigen Steuerung über flächenbezogene Abgaben die Festlegung von Abgabensätzen in einer solchen Höhe erfordern, dass die kumulierte Gesamtbelastung jenseits aller fiskalisch vertretbaren und politisch durchsetzungsfähigen Größenordnungen läge.

198. Andererseits würde jedoch auch ein System handelbarer Ausweisungsrechte alleine nicht ausreichen, denn hierdurch lässt sich zwar die insgesamt auszuweisende Fläche effektiv beschränken. Aus Sicht des Naturschutzes ist darüber hinaus allerdings eine weiter gehende Tendenzsteuerung der konkreten Flächennutzungen notwendig. Diese ist mit handelbaren Flächenausweisungsrechten nur sehr begrenzt möglich, da es ansonsten zu einer übermäßig starken Marktsegmentierung mit entsprechenden Effizienzverlusten käme. Auch ist die Wirkung handelbarer Ausweisungsrechte auf solche Flächennutzungen beschränkt, die eine Neuausweisung erfordern. Ein Policy-Mix, bei dem handelbare Ausweisungsrechte durch zusätzliche Steuerungsinstrumente flankiert werden, ist deshalb aus Sicht des Umweltrates unerlässlich. Dabei sind eventuelle Wirkungsinterdependenzen zwischen den verschiedenen Instrumenten zu beachten. Insbesondere würde durch die Erhebung der empfohlenen Neuversiegelungsabgabe ein Anreiz zum flächensparenden Bauen und zur prioritären Nutzung bereits versiegelter oder vorbelasteter Flächen gesetzt und damit die Nachfrage nach Ausweisungsrechten vermindert. In ähnlicher Weise wirkt auch die vorgeschlagene Neustrukturierung des kommunalen Finanzausgleichs in Richtung auf eine geringere Nachfrage nach Ausweisungsrechten. Solange jedoch die Nachfrage nach Ausweisungsrechten nicht so stark eingeschränkt wird, dass der Markt in einzelnen Segmenten gänzlich zum Erliegen kommt, ist diese Wirkungsinterdependenz unbedenklich und äußert sich lediglich in einem entsprechend verminderten Marktpreis.

5.1.2 Finanzierung des Naturschutzes

199. Naturschutz und Landnutzung stehen nicht selten in einem direkten Konfliktverhältnis zueinander, denn Maßnahmen, die dem Naturschutz dienen, führen in der Regel zu Mehraufwendungen und Mindererträgen bei den betroffenen Landnutzern (z. B. DAHM et al., 1999 in Bezug auf die Forstwirtschaft). Aus ökonomischer Sicht lässt sich die erforderliche Abwägung zwischen Naturschutz und Landnutzung als eine Entscheidung über alternative Verwendungen knapper Ressourcen auffassen. Dabei wird in der Ökonomie generell dem Markt die Aufgabe zugesprochen, derartige Knappheitsprobleme zu lösen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass für das betrachtete Gut – hier: Natur und Landschaft – ein funktionsfähiger Markt existiert, sodass der Preismechanismus seine Steuerungsfunktion in Hinblick auf die Koordination von Angebot und Nachfrage entfalten kann (z. B. ROTHGANG, 1997, S. 40 ff.).

Der Herausbildung eines funktionsfähigen Marktes stehen im vorliegenden Fall jedoch einige spezielle Eigenschaften des Gutes „Natur und Landschaft“ entgegen (z. B. SCHWEPPE-KRAFT, 1998, S. 55 ff.; BIZER, 1997, S. 17 ff.; ROTHGANG, 1997, S. 26; HAMPICKE, 1991, S. 82 ff.):

– Ein Großteil der Nutzungsmöglichkeiten von Natur und Landschaft weist die Charakteristik eines „öffentlichen Gutes“ auf. Das heißt, es ist nicht möglich, einzelne Individuen von der Nutzung auszuschließen. Unter diesen Bedingungen ist es aus Sicht jedes einzelnen Individuums rational, eine Nutzung ohne

Gegenleistung – also eine Freifahrerposition – anzustreben. Die in zahlreichen Zahlungsbereitschaftsanalysen festgestellten Präferenzen für Naturschutz (zu einer Übersicht HAMPICKE, 2000, S. 137) schlagen sich deshalb nicht am Markt in einer tatsächlichen Nachfrage nieder.

- Die Marktfähigkeit eines Gutes setzt voraus, dass die Nachfrager eine klare Vorstellung über dessen Nutzungsmöglichkeiten haben. Die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten von Natur und Landschaft einschließlich Artenvielfalt sind jedoch häufig mit Unsicherheiten verbunden. Ein Beispiel hierfür ist die Ungewissheit des zukünftigen Nutzens der Artenvielfalt in pharmazeutischen Anwendungen (z. B. WBGU, 2000, S. 46 f.; KATE und LAIRD, 1999).
- Verschärft wird die Problematik der Ungewissheit des zukünftigen Nutzens noch dadurch, dass Eingriffe in Natur und Landschaft und die damit verbundenen Folgen (insbesondere Artensterben) in der Regel irreversibel sind und häufig keine Substitutionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

200. Durch die genannten Eigenschaften wird die Marktfähigkeit des Gutes „Natur und Landschaft“ prinzipiell eingeschränkt. Obwohl eine latente und durch empirische Zahlungsbereitschaftsanalysen hinreichend bewiesene Nachfrage nach Naturschutzleistungen besteht und obwohl die Landnutzer ihrerseits bei entsprechender Entlohnung zur Erbringung solcher Leistungen bereit wären, bildet sich kein funktionsfähiger Markt für Naturschutzleistungen heraus. Lediglich die Naturschutzverbände sind in begrenztem Umfang in der Lage, Mitglieds- und Spendenbeiträge zu einer zahlungskräftigen Nachfrage nach Naturschutzleistungen zu bündeln, die seitens der Landnutzer ein entsprechendes Angebot wachzurufen vermag (z. B. FLAßBARTH und UNSELT, 1999).

201. Stellvertretend für diejenigen Individuen, einschließlich der Vertreter zukünftiger Generationen, deren Naturschutzpräferenzen oder ethische Überzeugungen sich aus den oben genannten Gründen nicht am Markt manifestieren können, agiert der Staat in zweifacher Weise:

- als „Produzent“ von Naturschutzleistungen, z. B. durch die Ausweisung und den Unterhalt von Schutzgebieten (zu einer Übersicht vgl. BfN, 1999, S. 109 f.),
- als „Nachfrager“ von Naturschutzleistungen (hier oft in Verbindung mit Erholungs-, aber auch anderen Umweltleistungen) gegenüber den Landnutzern, z. B. durch Extensivierungs- und Kulturlandschaftsprogramme.

Da die staatlichen Finanzmittel zur Durchführung solcher Maßnahmen begrenzt sind, muss bei der Auswahl einzelner Projekte die Wirtschaftlichkeit beachtet werden.

5.1.2.1 Voraussetzungen für den effizienten Einsatz finanzieller Ressourcen

202. Angesichts knapper staatlicher Naturschutzbudgets gewinnen Effizienzüberlegungen auch im Naturschutz zunehmend an Bedeutung. In seiner allgemeinsten Formulierung fordert das ökonomische Effizienzprinzip, ein vorgegebenes Ziel mit minimalen Mitteln zu erreichen, oder anders formuliert, mit gegebenen Mitteln einen maximalen Grad an Zielerreichung zu realisieren (z. B. SIEBERT, 1996, S. 46). Nach der ökonomischen Theorie erfordert die effiziente Allokation eines gegebenen Naturschutzbudgets, dieses in einer solchen Weise aufzuteilen, dass die letzte ausgegebene Geldeinheit in ihren alternativen naturschutzbezogenen Verwendungen den gleichen zusätzlichen Nutzen (Grenznutzen) stiftet. Nur dann ist es nämlich nicht mehr möglich, durch eine Umverteilung der finanziellen Mittel zwischen den verschiedenen Verwendungen einen insgesamt höheren Nutzen für den Naturschutz zu erzielen. In der Praxis scheitert diese Vorgehensweise freilich an zahlreichen Erfassungs- und Bewertungsproblemen. Auch sind die verfügbaren Mittel aufgrund von administrativen Barrieren in der Regel nicht hinreichend flexibel einsetzbar, um über Ressort- und Ländergrenzen hinweg zu derjenigen Verwendung zu gelangen, die den höchsten Nutzen verspricht (HAMPICKE, 1991, S. 145).

Obgleich dem theoretischen Ideal der vollständigen Effizienz in der Praxis aus vielerlei Gründen nur graduell gefolgt werden kann, lassen sich dennoch zahlreiche Empfehlungen für einen ökonomisch rationalen Einsatz der vorhandenen Naturschutzmittel ableiten. Dabei berührt die Frage der effizienten Mittelverwendung sowohl die Zielebene als auch die Instrumentenebene des Naturschutzes (HAMPICKE, 1994, S. 70 ff.): Auf der Zielebene muss zunächst Klarheit über die anzustrebenden Ziele und ihre Rangfolge herrschen (siehe Kapitel 2), bevor auf der Instrumentenebene untersucht werden kann, welche möglichen Maßnahmen zur Zielerreichung ergriffen werden können, wie ihre unterschiedliche Eignung zu beurteilen ist, und mit welchen Kosten sie jeweils verbunden sind.

5.1.2.1.1 Voraussetzungen im Bereich der Ziele und Prioritäten des Naturschutzes

203. Ohne eine klare Zielbestimmung sind weder Aussagen zum effizienten Mitteleinsatz noch Maßnahmen der Effizienzkontrolle möglich. Die in Kapitel 2 dargestellten Leitlinien und Ziele des Naturschutzes bedürfen einer weiteren Konkretisierung und gegebenenfalls auch Einschränkung. Hierbei sind in einem ersten Schritt verbindliche Minimalziele zu definieren, deren Verfolgung absolute Priorität genießt. Erst wenn die Erreichung dieser Minimalziele sichergestellt ist, können weiter gehende Ziele in Betracht gezogen werden. Ein ökonomisch effizienter Einsatz der verfügbaren Naturschutzmittel erfordert eine Konzentration auf diese Minimalziele, die irreversible ökologische Substanzverluste verhindern sollen. Eine finanzielle Mindestausstattung des Naturschutzes, die zumindest die Vermeidung irreversibler ökologischer Substanzverluste erlaubt, ist aus Sicht des Umweltrates unerlässlich.

5.1.2.1.2 Naturschutzmaßnahmen und -instrumente unter Effizienzgesichtspunkten

204. Im Rahmen rein ökonomischer Kosten-Nutzen-Überlegungen ist eine isoliert betrachtete Naturschutzmaßnahme dann vorteilhaft, wenn sie einen positiven Nettonutzen aufweist. Wie jedoch oben bereits dargestellt, sind Naturschutzerwägungen aufgrund vielfältiger Erfassungs- und Bewertungsprobleme insbesondere auf der Nutzen-

seite nur in beschränktem Maße einem ökonomischen Kalkül zugänglich. Vor diesem Hintergrund reduziert sich die Aufgabe der Ökonomie in vielen Fällen darauf, ein aus politischen Erwägungen festgelegtes und als prioritär eingestuftes Ziel zu geringstmöglichen Kosten umzusetzen (vgl. auch BADER und KIEL, 1994, S. 117 f.).

Bei der Betrachtung der Kosten von Naturschutzmaßnahmen ist zu unterscheiden zwischen budgetwirksamen Kosten, die eine unmittelbare Beanspruchung öffentlicher Kassen implizieren, und volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten, die sich in einem Verzicht auf anderweitige Nutzungen – etwa bei einer dem Naturschutz unterstellten Fläche – äußern. Naturschutzmaßnahmen können sich je nach ihrer Ausgestaltung durch eine unterschiedliche Kombination dieser beiden Kostenkategorien auszeichnen (HAMPICKE, 1991, S. 147 f.). Dabei ist es unter ökonomischen Effizienzüberlegungen von Interesse, insbesondere solche Maßnahmen zu identifizieren, die weder zu nennenswerten budgetwirksamen Kosten noch zu nennenswerten volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten führen, denn hier lässt sich Naturschutz gleichsam zum „Nulltarif“ realisieren. Beispiele hierfür wären etwa Einschränkungen der Bewirtschaftung in ohnehin überwiegend defizitär geführten Staatswäldern (z. B. HAMPICKE, 1996, S. 56 ff.) oder der Verzicht auf die Durchführung solcher Infrastrukturprojekte, die schon abgesehen von ihren negativen ökologischen Auswirkungen auch in ökonomischer Hinsicht nur von zweifelhaftem Nutzen sind (HAMPICKE, 1994, S. 279).

205. Insbesondere dann, wenn Naturschutzmaßnahmen zu nennenswerten budgetwirksamen Kosten führen (z. B. Vertragsnaturschutz), ist stärker als bisher auf eine ökonomisch effiziente Ausgestaltung zu achten. Wie bereits früher durch den Umweltrat hervorgehoben (z. B. SRU, 2000, Tz. 1217), sollte die Vergabe von Fördermitteln weniger an handlungsorientierte als vielmehr an ergebnisorientierte Kriterien anknüpfen. Nur so ist gewährleistet, dass der jeweils kostengünstigste Weg zur Erreichung des naturschutzfachlich gewünschten Ergebnisses von den Akteuren vor Ort gewählt wird. Auch sind institutionelle Mechanismen zu entwickeln, die durch ihre Flexibilität garantieren, dass die verfügbaren Mittel in die jeweils beste Verwendung fließen. Ein Beispiel hierfür wäre etwa der unten dargestellte Ansatz zur Auktionierung von Ökopunkten bei der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft (vgl. Abschnitt 5.1.4).

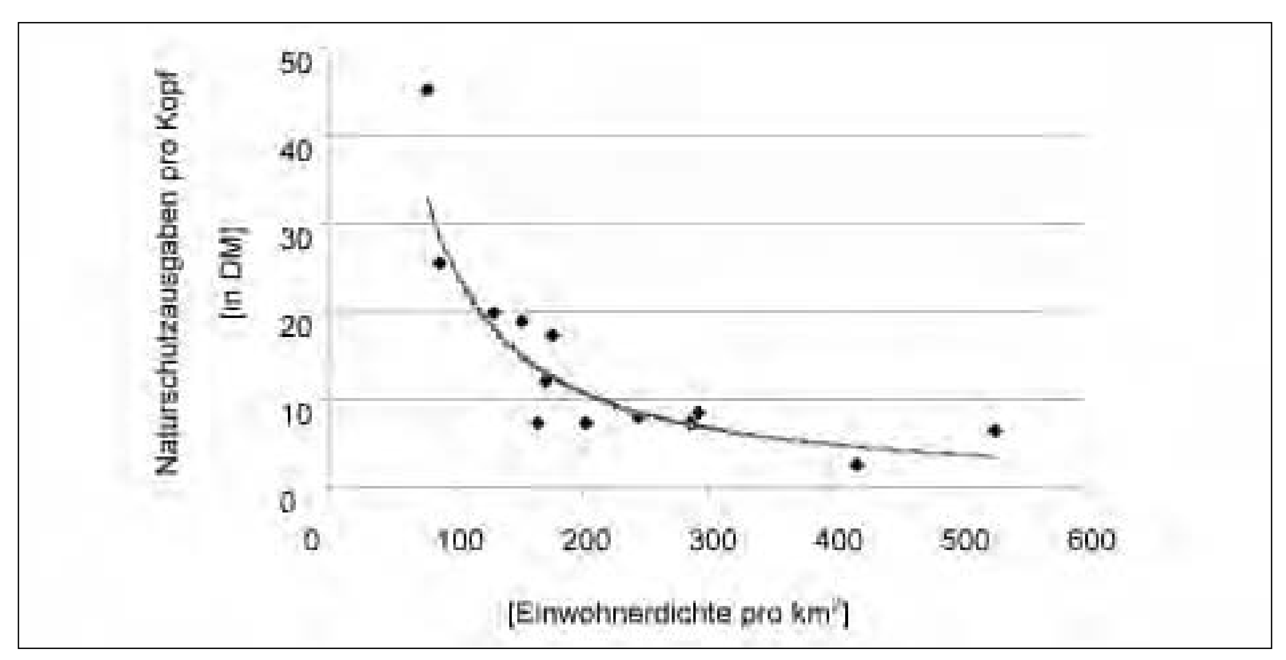
5.1.2.2 Staatliche und private Finanzierung

5.1.2.2.1 Ausgaben des Bundes und der Länder für Naturschutz

206. Der Bund und die Flächenländer verausgabten im Jahre 1999 insgesamt 919 Mio. DM für den Naturschutz (STRATMANN, 2002). Diese Summe umfasst nicht nur die gesamten Verwaltungskosten, sondern z. B. auch Ausgaben für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen. Betrachtet man die Naturschutzausgaben im Vergleich zu den Gesamtausgaben, wird augenfällig, dass es sich hierbei insgesamt gesehen um ausgesprochen geringe Anteile handelt. 1999 belief sich das Volumen der naturschutzrelevanten Ausgaben auf gerade einmal 0,1 % der Gesamthaushalte (Bund und Flächenländer). Bezogen auf die einzelnen Länder können diesbezüglich allerdings Unterschiede konstatiert werden. Da Naturschutz überwiegend in der Fläche stattfindet, geben Länder mit geringer Bevölkerungsdichte in der Tendenz pro Kopf deutlich mehr für Naturschutz aus als Länder mit einer hohen Bevölkerungsdichte (vgl. Abb. 5-3). Entsprechend liegt auch der Naturschutzanteil an den Gesamtausgaben in diesen Ländern deutlich über dem Durchschnitt.

Abbildung 5-3

Naturschutzausgaben der Länder (1999) – ohne Stadtstaaten

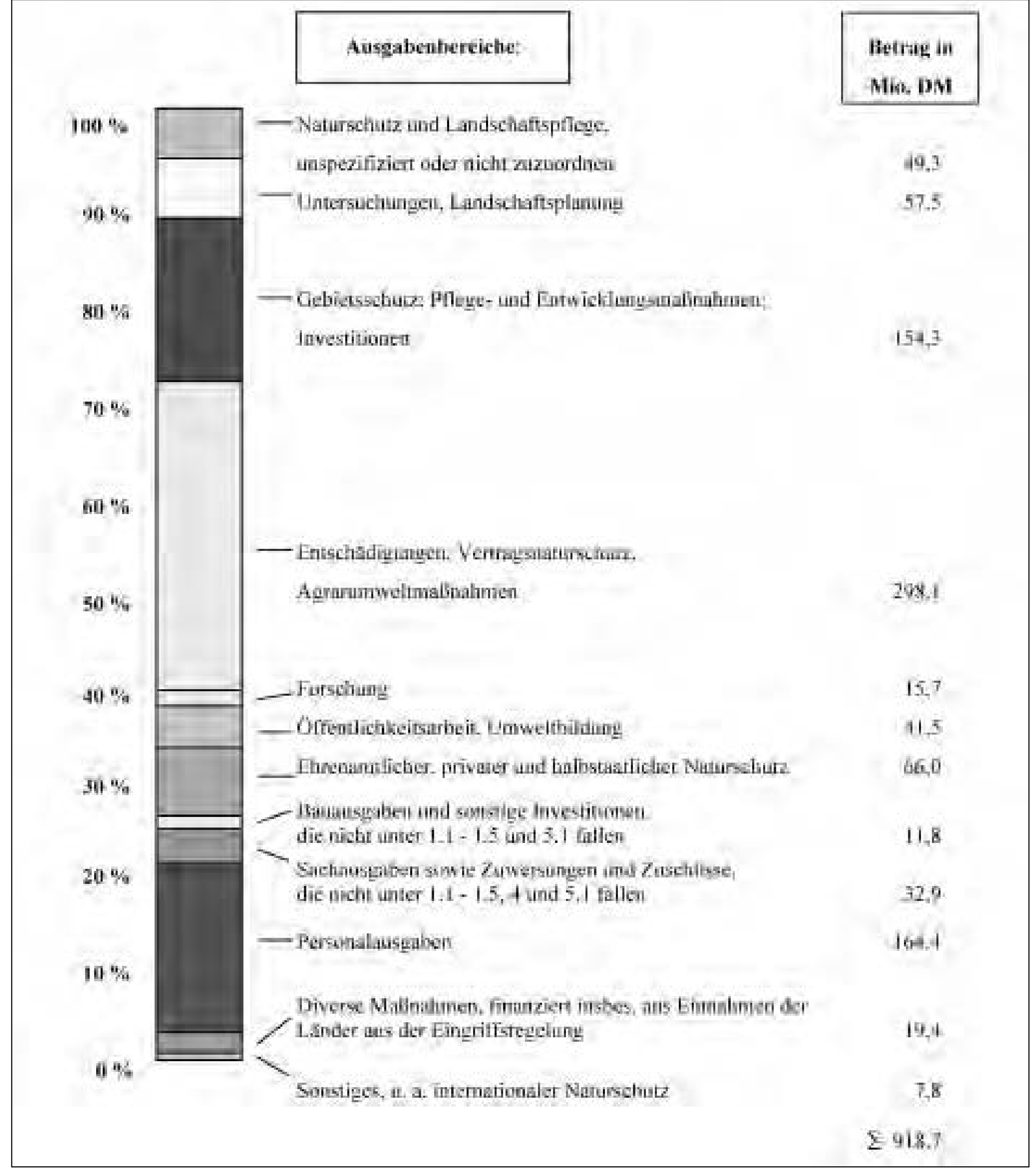


Quelle: STRATMANN, 2002

Die Verteilung der Naturschutzausgaben auf die unterschiedlichen Ausgabenbereiche ist Abbildung 5-4 zu entnehmen. Besonders auffällig ist der hohe Anteil, den der Bereich Entschädigungen, Ausgleichszahlungen und Vertragsnaturschutz in den einzelnen Ländern einnimmt, wobei der Großteil der verausgabten Mittel (wenn auch hier wieder von Land zu Land sehr unterschiedlich) aus Agrarumweltprogrammen stammt und daher den EU-Kofinanzierungsanteil mit beinhaltet (s. auch Abschnitt 5.1.3).

Abbildung 5-4

Sachliche Aufgliederung der Naturschutzausgaben des Bundes und der Länder (ohne Stadtstaaten) für das Jahr 1999 (Sollausgaben) auf die unterschiedlichen Ausgabenbereiche



Quelle: verändert nach STRATMANN, 2000

Dennoch sind diese Beträge verglichen mit den öffentlichen Hilfen, die dem landwirtschaftlichen Sektor insgesamt zufließen, vergleichsweise gering: Allein die Marktordnungsausgaben belaufen sich auf fast das Zehnfache der gesamten Naturschutzausgaben (Agrarbericht, 2002, Tab. 74). Allerdings wird ebenfalls deutlich, dass auch in Bezug auf den gesamten Bereich des Umweltschutzes der Naturschutz finanziell nur geringfügig ins Gewicht fällt.

5.1.2.2.2 Finanzierungsquellen für den Naturschutz

207. Die bundesstaatliche Eingriffsmöglichkeit zur Finanzierung von Naturschutzleistungen kann einerseits direkt durch Umverteilung von erhobenen Steuern, durch Gebühren und Beiträge oder andererseits indirekt durch Setzung und Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für private Finanzierungen (z. B. Stiftungen) erfolgen.

Während eine Umwidmung vorhandener Mittel zum Abbau von Fehlallokationen finanzielle Ressourcen für den Naturschutz ohne zusätzliche Belastung freisetzen und dadurch eine effiziente Verwendung erreicht würde, erhöht eine Finanzierung über Steuern, Gebühren oder Beiträge die Staatsquote. Eine Steuer zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen ist unter dem Non-Affektationsprinzip, das die zweckgebundene Verwendung des Steueraufkommens verbietet, problematisch. Lediglich Beiträge können eine bedingt einsetzbare Finanzierungshilfe bieten. Analog zur Kurtaxe wird hier der Einsatz einer „Naturtaxe“ diskutiert (vgl. BICK und OBERMANN, 2000, S. 116). Eine Naturtaxe kann als zusätzliche Mitfinanzierung gesehen werden, wenn sie als Übernachtungszuschlag von allen Anbietern von Übernachtungen abgeführt werden muss (DEGENHARDT et al., 1998, S. 30 f.). Eine Naturtaxe ist jedoch nur zulässig, wenn sie mit Leistungen für die Zahlenden verbunden ist, die der Gemeinde Kosten verursachen. Die engen rechtlichen Möglichkeiten lokaler Finanzierungsinstrumente empfiehlt der Umweltrat dringend zu erweitern.

Abschöpfung von Zahlungsbereitschaften

208. Obgleich staatliche Finanzmittel trotz knapper öffentlicher Kassen zur Finanzierung von Naturschutzleistungen unabdingbar sind, müssen alternative Finanzierungsmöglichkeiten angestrengt werden. Dabei ist nach Lösungen zu suchen, einerseits die latent vorhandene Zahlungsbereitschaft (vgl. dazu zusammenfassend HAMPICKE, 2000, S. 137 f.) zu mobilisieren, andererseits Anreize für das Angebot von Naturschutzleistungen zu schaffen. So liegt die Zahlungsbereitschaft für die Umsetzung der wichtigsten Ziele des Arten- und Biotopschutzes um ca. ein Fünffaches über den dafür anfallenden Kosten (BfN, 1999, S. 189 nach HAMPICKE et al., 1991). Die Zahlungsbereitschaft für Naturschutz ist jedoch eng an die erwartete Steigerung des Erlebniswertes gebunden, während Naturschutz aber oftmals für ein laienhaftes Auge nicht wahrnehmbar ist oder gar den Erlebniswert durch Nutzungseinschränkung sensibler Gebiete schmälert (HOLM-MÜLLER 2000, S. 140). Möglichkeiten zur Finanzierung lokaler Naturschutzprogramme sind Spenden, Eintrittspreise sowie Einnahmen durch private Komplementärgüter, die für das Naturerleben zwingend konsumiert werden müssen, sowie lokale Abgaben (vgl. DEGENHARDT et al., 1998, S. 15 ff; SCHWEPPE-KRAFT, 1998, S. 58 ff.).

209. Naturschutzleistungen, die nur den Existenzwert steigern und keine Nutzung ermöglichen, können lediglich über Spenden finanziert werden. Motive für Spenden sind die Genugtuung einer „guten Tat“, oder aber die Werbewirkung der Spendenaktivität von Unternehmen. Die Spendenbereitschaft ist an die Transparenz von Spendensammlung und Verwendung gebunden, wobei sich auch der Bezug auf ein konkretes Projekt positiv auswirkt. Spendenaufrufe von Projektträgern, denen glaubhaft keine andere Finanzierungsquelle zur Verfügung steht, können erfolgreich die Zahlungsbereitschaft mobilisieren; deshalb steht staatlichen Organen die Finanzierung über Spenden nur unter Vorbehalten offen (HOLM-MÜLLER 2000, S. 140).

210. Eine weitere Möglichkeit der Finanzierung von Naturschutzleistungen ist die über private Komplementärgüter. Gemeint ist dabei ein Aufschlag bei Gütern und Leistungen wie beispielsweise Übernachtungen oder Parkplatznutzung, die zum Erleben der Natur beansprucht werden. Die Abschöpfung ist jedoch vom spezifischen Einzelfall abhängig, so z. B. vom Monopolgrad der Anbieter auf dem Markt der privaten Güter (vgl. HOLM-MÜLLER, 1998).

211. Die Erlebnisintensität und somit auch die Zahlungsbereitschaft für Naturerlebnisse kann auch durch parallel angebotene Dienstleistungen erhöht bzw. erst realisiert werden. In Nationalparks beispielsweise können neben der Schutz- und Ordnungsfunktion der Schutzgebietsbetreuer nach Vorbild der „Ranger“ in den US-National Parks auch Informations-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeitsservice angeboten werden (TROMMER und NOACK 1997, S. 59 ff.; genauer dazu BfN, 1999, S. 180 ff.). Neben der Beschäftigungswirksamkeit ist besonders der bildungspolitische Aspekt in der Schaffung eines Umweltbewusstseins, das erst einen verantwortungsvollen Umgang mit der Natur ermöglicht, hervorzuheben.

212. Grundsätzlich sollte dem Bürger die konkrete Gegenleistung für seine Zahlung ersichtlich sein, um nicht allzu schnell in den Verruf des „Abkassierens“ zu gelangen. Jedoch ist die öffentliche Wahrnehmung dahin gehend zu sensibilisieren, dass einige Naturräume einer aktiven Pflege bedürfen und deshalb nicht selbstverständlich kostenfrei nutzbar sind. Die Abschöpfung der Zahlungsbereitschaft darf jedoch nicht das Recht auf freies Betreten der Landschaft auf den hierfür vorgesehen Wegen einschränken. Betretungseinschränkungen oder gar -verbote sind lediglich bei Schädigung des Naturraumes zu rechtfertigen, sollten dann aber nicht mit dem Instrument der „finanziellen Auslese“ erreicht werden.

Stiftungen

213. Stiftungen führen private Geldmittel in eine Verwendung, die dem Gemeinwohl dient. Sie übernehmen damit in unserer Gesellschaft gemeinnützige Aufgaben, die

wegen ihres Öffentlichkeitsgrades eigentlich staatlicher Bereitstellung bedürften. Insofern bilden Stiftungen ebenso wie gemeinnützige, eingetragene Vereine ein wichtiges Scharnier zwischen privatem materiellen oder immateriellen Engagement und Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Der Umweltrat begrüßt die Zunahme der Stiftungen, die den Zweck des Umweltschutzes verfolgen; sie sollten als gewichtige Säule des Umweltschutzes erkannt und weiterhin begünstigt werden. Mit dem „Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen“ (am 25. Juli 2000 im Bundesgesetzblatt verkündet, BGBl. I, S. 1033) hat die Bundesregierung mit der Verbesserung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Zuwendungen die Einwerbung finanzieller Mittel der Stiftungen erheblich erleichtert und durch die neue Ansparmöglichkeit Anreize für die Errichtung kleinerer Stiftungen geschaffen sowie mit Änderung der freien Rücklagenregelung die finanzielle Flexibilität erhöht. Die gewichtigen Vorteile von Stiftungen liegen einerseits in ihrer Dauerhaftigkeit, da der Kapitalstock unversehrt bleibt, und andererseits in der psychologischen Komponente, auch größere Beträge wie Erbschaften in eine Stiftung einzubringen, da eine dauerhafte Verwendung ohne „Vergänglichkeit“ im Sinne des Stifters garantiert ist. Die Gremienmitglieder der Stiftungen verfügen meist über eine gute Sach-, Orts- und Personenkenntnis und können daher auf lokaler und regionaler Ebene „Kristallisationskerne des Naturschutzes“ bilden (STOLZ, 2001). In einer Untersuchung des Beitrages von Stiftungen zum Naturschutz in Niedersachsen hat STOLZ eine verbesserungswürdige Evaluierung der Stiftungstätigkeit festgestellt, da sich Stiftungen zu wenig vergewissern, ob die Projekte auch erfolgreich umgesetzt werden und den Stiftungszwecken entsprechen. Auf die Evaluation der Stiftungstätigkeit sollten Stiftungen ein besonderes Augenmerk richten, um das positive Image in der Öffentlichkeit nicht zu gefährden. Auch sollten Stiftungen durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit aus dem Schatten der stillen Wohltätigkeit heraustreten, indem sie sowohl die Einwerbung von Geldmitteln als auch die Mittelvergabe an Dritte durch Publizität und Transparenz fördern (vgl. HASSLER et al., 1994; SCHÄFFERS, 2000; STOLZ, 2001).

Umweltlotterien

214. Im Weiteren sind auch von staatlicher Seite innovative Ideen der Umweltverbände zu unterstützen, die im operativen Naturschutz eine wesentliche Rolle spielen. Beispielsweise ist das Einrichten von Lotterien zur Förderung von Umwelt- und Entwicklungsaufgaben eine aussichtsreiche Finanzierungsquelle. Leider war der Widerstand einiger Bundesländer so groß, dass gemeinnützige und nichtstaatliche Lotterien erst nach gerichtlichem Urteil genehmigt worden sind. Die Erhaltung des staatlichen Lotteriemonopols ist angesichts eines gemeinnützigen Engagements durch Spendenlotterien keinesfalls zu rechtfertigen, zumal es äußerst fadenscheinig anmutet, gegen eine Genehmigung mit der Sorge um die Ausweitung des Spieltriebs in der Bevölkerung zu argumentieren. Die Besteuerung gemeinnütziger Spendenlotterien mit einer Lotteriesteuer von 16,7 % der Bruttoerlöse ist als ineffiziente Umverteilung gemeinnütziger Geldmittel anzusehen und sollte deshalb von den Ländern abgeschafft werden.

5.1.3 Förderung des Naturschutzes durch Agrarumweltprogramme

215. Im Umweltgutachten 2002 hat sich der Umweltrat ausführlich mit der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000 und der Umsetzung in Deutschland befasst (SRU, 2002). Mit der Agenda 2000 wurde die Förderung des ländlichen Raums und umweltgerechter Produktionsverfahren zur so genannten zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgebaut (VO(EG) Nr. 1257/1999). Preisstützungs- und Flächenbeihilfen stellen dagegen die so genannte „Erste Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik dar. In der „Zweiten Säule“ kommt der Förderung besonders umweltgerechter land- und forstwirtschaftlicher Produktionsweisen – insbesondere der Agrarumweltförderung – noch keine ausreichende Bedeutung zu.

216. Grundprobleme der Förderung durch die Gemeinsame Agrarpolitik bestehen derzeit aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes vor allem in dem Übergewicht der ersten Säule gegenüber der zweiten Säule bei der Mittelverteilung. Das Finanzvolumen für die Förderung des ländlichen Raumes beträgt im EU-Durchschnitt lediglich ca. 10 % der Finanzmittel für die Gemeinsame Agrarpolitik (OSTERBURG, 2002, S. 14). In Deutschland liegt der Anteil zwar etwas höher, doch steuern auch hier die Direktzahlungen einen erheblich größeren Anteil zum Einkommen der Landwirte bei als dies durch die Maßnahmen nach VO(EG) Nr. 1257/1999 möglich ist. Noch geringer ist der Anteil, der durch stärker auf die Umwelt bezogene Zahlungen im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen geleistet wird (Grundlage: Planungsdaten der Länder zur Umsetzung der VO(EG) Nr. 1257/1999).

217. Durch die Verordnung (VO(EG) Nr.1257/99) hat die Europäische Gemeinschaft den einzelnen Staaten Möglichkeiten zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen eröffnet, indem sie Ausgleichszahlungen an Landwirte für erbrachte Umweltschutzleistungen vorsieht. Dies sind zum einen Ausgleichszulagen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (FFH- sowie EU-Vogelschutzgebiete) nach Artikel 16, zum anderen die Fortsetzung und Weiterentwicklung freiwilliger Agrarumweltmaßnahmen nach VO(EWG) Nr. 2078/1992 nach Artikel 22 bis 24. Als Drittes wären noch die Fortsetzung und Weiterentwicklung der Maßnahmen nach VO(EWG) Nr. 2079/1992 zum Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege sowie mit der Verbesserung des Tierschutzes nach Artikel 33 zu nennen.

Da besonders Agrarumweltprogramme in Zukunft hinsichtlich der Finanzierungsfunktion für den Naturschutz an Bedeutung gewinnen sollten, geht der Umweltrat im Weiteren speziell auf dieses Instrument ein. Er befasst sich insbesondere mit der derzeit unzureichenden Höhe der Agrarumweltprogramme, ihrer Funktion zur Einkommenssicherung der Landwirte, den Voraussetzungen einer effizienten Mittelverwendung und ihrer Naturschutzorientierung. Darüber hinaus entwickelt er einen Vorschlag für ein effizientes Honorierungssystem, das mit ergebnisorientierten Ökopunkten arbeitet.

5.1.3.1 Zu geringe Honorierung ökologischer Leistungen

218. Die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen betrug in Deutschland Ende der 90er-Jahre durchschnittlich lediglich 31 Euro pro Jahr und Hektar landwirtschaftlicher Fläche (LF) und soll den Planungen zufolge bis zum Jahr 2006 auf 41 Euro pro Hektar LF ansteigen. In Agrarländern wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein entfallen den Planungsdaten zufolge sogar nur 8,0 bzw. 10,8 Euro pro ha LF auf Agrarumweltmaßnahmen (OSTERBURG, 2002). Preisausgleichszahlungen im Marktordnungssektor liegen demgegenüber z. B. bei 353 Euro pro ha Getreide, Ölsaaten oder Flächenstilllegung (Agrarbericht, 2002, Tabelle 29). Trotz einer Steigerung der Fördermittel gegenüber der zuvor praktizierten Agrarumweltförderung gemäß VO(EWG) Nr. 2078/1992 um durchschnittlich 32 % bleibt das Verhältnis zu den Preisausgleichszahlungen unbefriedigend.

Die Grünlanderhaltung ist durch das bestehende System besonders gefährdet. Für Grünland gibt es keine flächenbezogenen Preisausgleichszahlungen aus der ersten Säule, während die Futteralternative Mais eine Förderung erhält. Dadurch wird der Grünlandumbruch auf Standorten begünstigt, die für den Maisanbau geeignet sind. Die Förderung von Silomais ist nur auf Flächen möglich, die Ende 1991 nicht Dauergrünland waren. Obwohl der Grünlandumbruch nicht begünstigt werden sollte, wurde durch Umgehungstatbestände wie die Ausweisung als Wechselgrünland und Probleme bei der Kontrolle, aber auch nach der Agrarreform 1992 Grünland in erheblichem Umfang umgebrochen. Soll das Grünland aus Naturschutzgründen erhalten werden, muss die Förderfähigkeit der Umbruchflächen strenger kontrolliert werden und eine im Vergleich zur Silomaisförderung kohärente Honorierung einer umweltentlastenden Gründlandnutzung eingeführt werden.

Tabelle 5-1

Förderung von Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92 im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 1999 und Planungsdaten für Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) 1257/99, Artikel 22 im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 (nur EU-kofinanzierte Förderung)

Fördersumme in Mio. EURO pro Jahr	Agrarumweltmaßnahmen gemäß				Änderung in Prozent
	VO(EWG) Nr. 2078/92		VO(EG) Nr. 1257/99		
	1998–1999		2004–2006		
	Mio. EURO	EURO/ha LF	Mio. EURO	EURO/ha LF	
Schleswig-Holstein	3,923	3,8	8,220	8,0	*109,5*
Hamburg	1,006	74,5	1,108	82,0	*10,1*
Niedersachsen	11,053	4,2	28,692	10,8	*159,6*
Bremen	0,285	33,0	0,409	47,4	*43,4*
Nordrhein-Westfalen	10,537	7,0	46,363	30,9	*340,0*
Hessen	20,611	26,9	29,804	38,9	*44,6*
Rheinland-Pfalz	18,763	26,2	26,570	37,1	*41,6*
Baden-Württemberg	79,605	54,0	153,780	104,4	*93,2*
Bayern	236,860	71,9	226,160	68,6	*– 4,5*
Saarland	2,794	36,4	3,860	50,2	*38,2*
Berlin	0,031	14,9	0,047	22,8	*53,3*
Brandenburg	23,059	17,1	45,337	33,6	*96,6*
Mecklenburg-Vorpommern	20,680	15,2	22,783	16,7	*10,2*
Sachsen	53,300	58,1	44,843	48,9	*– 15,9*
Sachsen-Anhalt	16,015	13,7	29,476	25,1	*84,0*
Thüringen	35,520	44,1	39,470	49,0	*11,1*
Deutschland	**534,043**	**31,1**	**706,923**	**41,2**	***32,4***

Quelle: OSTERBURG, 2000, Tab. 10

219. Neben den Agrarumweltmaßnahmen können auch durch andere Maßnahmen im Rahmen der VO(EG) Nr. 1257/1999 positive Wirkungen für den Umwelt- und Naturschutz möglich werden, so etwa im Rahmen der Investitionsförderung (z. B. durch den Ausbau von Güllelagerstätten und verbesserte Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger) oder Flurbereinigung (z. B. Schaffung neuer Landschaftselemente). Ob diese Potenziale genutzt werden, hängt allerdings maßgeblich von der Ausgestaltung der Förderung und der jeweiligen Umsetzung in den Regionen ab (vgl. OSTERBURG, 2002, S. 13).

Angesichts dieser Situation wird deutlich, dass Agrarumweltprogramme nach VO(EG) Nr. 1257/1999 derzeit auf vielen Flächen eine umweltschonende Landwirtschaft unterstützen können. Eine generelle Umorientierung hin zu einer umweltschonenden und naturschutzgerechten Landwirtschaft kann durch die derzeitigen Fördermöglichkeiten jedoch nicht bewirkt werden. Hierzu sind grundlegende Veränderungen notwendig.

5.1.3.2 Die Einkommenssituation in der Landwirtschaft

220. Die Förderung von Maßnahmen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen zulasten der Direktzahlungen wird im Zeitraum 2004 bis 2006 ausgedehnt werden. Langfristig wird es eine wesentlich umfangreichere Honorierung ökologischer Leistungen als bisher geben. Aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme beeinflusst die Einkommenssituation der Landwirte die Bereitschaft zur Teilnahme an Agrarumweltprogrammen erheblich. Die gegenwärtige Einkommenssituation der Landwirte wird deshalb zunächst näher betrachtet, um daraus Rückschlüsse für die Mittelvergabe durch Agrarumweltprogramme ziehen zu können.

Staatliche Transferzahlungen sind mittlerweile eine wichtige Einkommensquelle für den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb. Größere Betriebe sind dabei im Vorteil gegenüber kleineren Betrieben, da die Erlöse inklusive Subventionen aufgrund der Flächenausstattung und eines effizienteren Maschineneinsatzes in Relation zur Betriebsgröße steigen. Auch bei der Förderung über Produktpreise haben größere Betriebe Vorteile. Kleinere Betriebe geben deshalb im Wettbewerb häufig auf – Wachsen oder Weichen heißt die seit langem vorherrschende Devise im Agrarsektor. Tabelle 5-3 zeigt die Buchführungsergebnisse der landwirtschaftlichen Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe für die Wirtschaftsjahre von 1994/95 bis 2000/2001.

Diese Aufstellung nivelliert die Unterschiede zwischen den Unternehmen. Während vor allem flächenstarke Betriebe auf produktiveren Standorten wirtschaftlich gut dastehen, erwirtschaften viele kleinere Betriebe Gewinne unter einem Schwellenwert von etwa 40 000 DM im Jahr, unter dem in der Regel keine Nettoinvestitionen mehr getätigt werden können. Auch die Durchschnittsergebnisse im ökologischen Landbau sind nicht viel besser. Fast alle Betriebe sind dort dem Segment „klein" zuzurechnen.

Auf vielen Standorten wird die Produktion derzeit nur mithilfe der EU-Flächenprämie (z. B. bei Weizen in Höhe von 239,50 Euro pro ha bei Roggen in Höhe von 285 Euro pro ha) aufrechterhalten (u. a. HAMPICKE und ROTH, 2000, S. 104).

Tabelle 5-2

Gewinne in der Landwirtschaft nach Haupt-, Nebenerwerb und ökologischem Landbau

Wirtschaftsjahr	Gewinn (alle Angaben in DM)		
	Haupterwerb Gewinn/Unternehmen	Nebenerwerb Gewinn/Unternehmen	ökologischer Landbau Gewinn/Unternehmen
1994/95	50 627	9 212	47 332
1995/96	53 973	10 967	51 526
1996/97	55 815	11 605	48 788
1997/98	57 668	11 966	52 912
1998/99	53 457	9 790	57 969
1999/00	60 698	10 500	50 547
2000/01	71 456	11 118	55 803
			SRU/SG 2002/Tab. 5-2

Datenquelle: Agrarberichte der Bundesregierung (1996 bis 2001)

221. Tabelle 5-3 zeigt aber, dass im Vergleich von Gunststandorten gegenüber Grenzstandorten beim Getreideanbau von einer annähernden Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt seitens der Produktion auf den Gunststandorten ausgegangen werden kann. Einschränkend ist festzustellen, dass ausschließlich Großbetriebe aus den neuen Ländern betrachtet wurden, die durch niedrige Arbeitskosten und aufgrund ihrer Größenvorteile durch einen relativ geringen Fixkostenanteil gekennzeichnet sind. Auf den sehr guten Standorten in den alten Bundesländern mit durchschnittlich kleineren Betrieben sind die Arbeits- und Fixkosten vermutlich höher. Allerdings liegen hierzu nur unzureichende Daten vor.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob in solchen Gebieten die Flächenprämie bzw. Preisausgleichszahlungen gänzlich gestrichen werden könnten. Diese Frage ist aus heutiger Sicht nicht eindeutig zu beantworten. Sie hängt entscheidend z. B. von der Entwicklung der Weltmarktpreise für Getreide und andere Produkte ab. Aufgrund der zunehmenden Weltbevölkerung wird allgemein von eher steigenden Weltmarktpreisen ausgegangen (WITZKE, 2002).

222. Neben den flächenbezogenen Direktzahlungen können Landwirte für die verschiedensten Umweltleistungen honoriert werden. Hierfür stehen allerdings insgesamt erheblich weniger Mittel zur Verfügung, als über Direktzahlungen und Preisausgleichszahlungen den Landwirten zufließen (SRU, 2002, Tz. 720). Besonders die extensive Nutzung von Grünland ist Gegenstand vieler vertraglicher Vereinbarungen im Naturschutz. So werden z. B. in Thüringen für die extensive Grünlandbewirtschaftung zwischen 600 und 790 DM pro ha gezahlt (KULAP Thüringen). Ein Vergleich mit Tabelle 5-4, Seite 96, macht deutlich, dass dadurch viele Maßnahmen nicht kostendeckend betrieben werden können. In anderen Bundesländern liegt die Höhe der Förderung eher darunter (siehe u. a. Mecklenburg-Vorpommern mit 400 DM pro ha (Förderinstrumente des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern, 2000) oder Hessen mit 175 bis 250 DM pro ha (HEKUL 2000 – Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, 2000)). Derzeit reicht die Gesamtfinanzierung der Agrarumweltmaßnahmen nicht aus, um eine Umstellung auf extensive Produktionsweisen in größerem Umfang attraktiv zu

Tabelle 5-3

Ökonomischer Vergleich verschiedener Standorte bezüglich Getreideproduktion in Brandenburg und Sachsen

	Gunststandorte	Benachteiligte Gebiete
Ertrag	8 t pro ha und Jahr[a]	3,7 t pro ha und Jahr[b]
Preis	221 DM pro t	186 DM pro t
	DM pro ha und Jahr	**DM pro ha und Jahr**
Produktverkauf	1 768	688
Variable Kosten (Saatgut, Dünger, Pflanzenschutz und anderes)	1 171	464
Deckungsbeitrag	597	224
Arbeitskosten[c]	120	71
Fixkosten[d]	400	300
Gewinn	77	– 147
Prämien[e]	757	557
Gewinn incl. Prämien	834	410
		SRU/SG 2002/Tab. 5-3

[a] Weizen,
[b] Roggen,
[c] angenommener Lohn von DM 20 pro h. Optimale Mechanisierung,
[d] Struktur eines Großbetriebs wurde unterstellt,
[e] Werte von Sachsen (Gunststandorte) und Brandenburg (benachteiligtes Gebiet) nach den Agenda 2000 – Regelungen

Datenquellen: BRODERSEN et al., 1999; MEISTER, 1999; Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Land Brandenburg, 2001; eigene Berechnungen

machen. Tabelle 5-4 zeigt exemplarisch am Beispiel der Offenlandpflege in Thüringen, wie hoch der Zuschussbedarf auf das aus Naturschutzsicht besonders relevante Dauergrünland ist.

Analysiert wurden extensive Nutzungsverfahren vor allem hinsichtlich der Ausstattung der Programme, um eine Deckung der Vollkosten zu erreichen. Nur bei einer Deckung der Vollkosten ist es für einen Betrieb interessant, die Nutzung der Flächen langfristig extensiv anzulegen. Auf fünf Jahre angelegte Programme sind deshalb als problematisch und nicht zielführend zu bewerten: Ihre Laufzeit ist zu kurz, als dass die Betriebe die erforderliche Gesamtumstellung realisierten. Vielmehr werden nur solche Änderungen vorgenommen, die in die bestehenden Betriebsabläufe integriert werden können; die Zahlungen werden dann nur „mitgenommen“. Häufig betrifft dies auch Betriebe, die aufgrund fehlender Hofnachfolge keine langfristigen Perspektiven sehen. Langfristige Programme können damit die Akzeptanz vertraglicher Regelungen erhöhen, sie dürften aber auch notwendig sein, um die erhoffte Wirksamkeit im Sinne des Naturschutzes sicherzustellen. Es dauert in der Regel mehrere Jahre, bis sich Nutzungsänderungen tatsächlich positiv auf die Artenvielfalt auswirken. Generell sind in einer mittelfristigen Perspektive lediglich Leistungen mit einem gesellschaftlichen und ökologischen Gegenwert zu honorieren (SRU, 2002, Tz. 724).

223. Wenn in Zukunft davon ausgegangen werden kann, dass verstärkt Mittel für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung stehen, während die Direktzahlungen sinken, wird das Interesse der Landwirtschaft an diesen Programmen zunehmen. Gleichzeitig ist es aus Naturschutzsicht wünschenswert, extensive Nutzungsformen in vielen Gebieten zu erhalten. Hierfür sind landwirtschaftliche Betriebe vor Ort notwendig. Diese haben aber nur eine Perspektive, wenn Aussicht auf ein angemessenes Einkommen besteht. Eine ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen sollte den Landwirten langfristige Planungssicherheit garantieren.

5.1.3.3 Agrarumweltprogramme und Effizienz

224. Nach anfänglich allgemeiner Zustimmung zum Instrument der Agrarumweltprogramme wurde in der jüngeren Vergangenheit zunehmend Kritik an dem Instrumentarium laut. Vor allem der EU-Rechnungshof (2000) hat mit seiner Kritik an der Umsetzung der deutschen Programme Aufmerksamkeit erregt. Im Folgenden wird deshalb zunächst klargestellt, welche Anforderungen an die Effizienz des Instrumentariums zu stellen sind und welche Ineffizienzen generell von EU-Seite gesehen werden.

Tabelle 5-4

Kosten für die Offenlandpflege in Thüringen

Offenlandlebensraum	Pflegemaßnahme	Kosten für Pflege
Säume	Jährliches Mähen oder Mulchen	100 DM pro km (90 bis 120 DM)
Kalkmagerweiden	Schafhut a) weiträumig mit großen Herden b) Splitterlagen, meist kleinere Herden	 600 bis 650 DM pro ha 1 000 bis 1 050 DM pro ha
Rotschwingel-, Rotstrauß-grasweiden, Borstgrasrasen	Beweidung mit Mutterkühen a) auf größeren Flächen – bei Winterstallhaltung – bei ganzjähriger Draußenhaltung b) auf kleineren Flächen mit Winterstallhaltung	 750 bis 850 DM pro ha 350 bis 450 DM pro ha 950 bis 1 250 DM pro ha
Magerwiesen	Einmalige späte Mahd mit Heugewinnung und Mulchen im jährlichen Wechsel	250 DM pro ha (140 bis 350 DM pro ha)
Nährstoffreiche Wiesen (vorw. Glatt- u. Goldhaferwiesen sowie Nasswiesen	Zweimalige Schnittnutzung pro Jahr, abzüglich Erlöse aus der Verwertung von Heu und Silage bzw. deren Verkauf a) Große, ohne Erschwernisse bewirtschaftbare Flächen b) Klein- und Splitterflächen, Hanglagen	 450 bis 600 DM pro ha 800 bis 1 200 DM pro ha

Quelle: Auszug aus ROTH und BERGER, 2000, S. 17

225. Agrarumweltprogramme sind effizient ausgestaltet, wenn mit dem gegebenen Fördervolumen der maximale Umwelteffekt erreicht wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit Agrarumweltprogrammen neben der ökologischen Verbesserung auch die Ziele der Marktentlastung und Einkommenssicherung verfolgt werden und damit effizienzhemmende Zielkonflikte einhergehen können. Unbeschadet dessen konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf eine effiziente Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme hinsichtlich der ökologischen Zielsetzung. Dabei ist zwischen Effizienz auf der Instrumentenebene, auf der Ebene der Verwendung innerhalb der einzelnen Programme sowie auf der Ebene der nationalen Verteilung der Programme und Fördermittel zu unterscheiden.

Effizienz auf der Instrumentenebene

226. Auf der Ebene der Instrumente stellen Agrarumweltprogramme eine Effizienzsteigerung gegenüber einer Agrarpolitik der Marktpreisstützung und der Direktzahlungen dar. Vor der Agrarreform 1992 wurden die Einkommen der Landwirte durch Stützung der Produktpreise auf den Märkten gesichert. Neben dem finanziellen Aufwand verursacht die Preispolitik hohe volkswirtschaftliche Kosten, da die in der Landwirtschaft zuviel eingesetzten Produktionsfaktoren an anderer Stelle der Volkswirtschaft nicht mehr eingesetzt werden können. Die Stützung landwirtschaftlicher Einkommen über die Preise ist deshalb volkswirtschaftlich eine nicht effiziente Maßnahme (HENRICHSMEYER und WITZKE, 1994, S. 344 ff., so auch WILHELM, 1999b, S. 39). Mit der Agrarreform 1992 wurden die Preise dem Weltmarktniveau angenähert. „Das Einkommensniveau in der Landwirtschaft (...) wurde im Durchschnitt der Betriebe durch die Einführung von direkten Transferzahlungen (Flächenbeihilfen und Tierprämien) auf dem gleichen Niveau wie vor der Reform gehalten. Diese direkt an die Landwirte gezahlten Prämien haben höhere Ausgaben für den Staat zur Folge, sie sind aus volkswirtschaftlicher Sicht aber die effizientere Lösung als eine Marktpreisstützung, da Direktzahlungen die Faktorallokation weniger stark verzerren und damit geringere volkswirtschaftliche Opportunitätskosten verursachen. Mit der Agenda 2000 wird dieser Trend im Grundsatz fortgesetzt“ (WILHELM, 1999b, S. 39 f.). Durch ökologische Wirtschaftsweisen in der Landwirtschaft sind mit der Erzeugung des Gutes „Umweltqualität“ in der Regel Einkommenseinbußen durch Mindererträge gegenüber der herkömmlichen Landbewirtschaftung zu verzeichnen. Die Landwirte werden nur dann auf ökologische Produktionsweisen umstellen, wenn die Einkommenseinbußen durch Honorierung ihrer ökologischen Leistung im Rahmen der Agrarumweltprogramme mindestens kompensiert werden. Übersteigt der gesellschaftliche Nutzenzuwachs durch die verbesserte Umweltqualität den durch die Mindererträge entstandenen Nutzenverlust, kann von einem volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinn gesprochen werden. „Bezogen auf die Agrarumweltprogramme bedeutet dies, dass allein schon die Umschichtung von Mitteln innerhalb des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) von Marktordnungsausgaben und Flächenprämien zugunsten von Agrarumweltprogrammen mit volkswirtschaftlichen Effizienzgewinnen verbunden ist“ (WILHELM, 1999b, S. 39).

Effizienz der Mittelverwendung

227. Sind Agrarumweltprogramme auf der Instrumentenebene vergleichsweise effizient, ist auch Effizienz in der Mittelverwendung zu gewährleisten. Mit den eingesetzten Mitteln soll die maximale Umweltqualität erreicht werden. Der Nachweis einer effizienten Mittelverwendung birgt jedoch einige Schwierigkeiten in sich. Nach dem Subsidiaritätsprinzip werden die Programme von nationalen oder regionalen Behörden gemäß den jeweiligen landwirtschaftlichen und ökologischen Erfordernissen entworfen und dann der Kommission zur Prüfung vorgelegt. Nach der Genehmigung liegt die Umsetzung der Programme bei den antragstellenden Behörden; unterschiedliche ökologische Bedingungen, unterschiedliche nationale und regionale Politiken sowie unterschiedliche administrative Traditionen führen zu inhaltlich stark voneinander abweichenden Programmen, wodurch eine Evaluierung bzw. vergleichende Bewertung erschwert wird (vgl. EU-Kommission, 1998, S. 20 ff. und EU-Rechnungshof, 2000, Tz. 32 ff.). Eine Vielzahl von Merkmalen zur Beschreibung unterschiedlicher Programmtypen wurde herausgearbeitet. Einige Beispiele seien hier genannt (im Genaueren hierzu EU-Kommission, 1998, Teil IV):

Es gibt nationale, subnationale oder regionale Programme, die wiederum danach unterschieden werden können, ob sie generell auf beliebige Gebiete oder nur auf bestimmte ausgewiesene Gebiete anwendbar sind. Ferner gibt es Programme, die auf eine allgemeine Extensivierung abzielen und Programme, die auf bestimmte Umweltprobleme ausgerichtet sind. Auswirkungen auf die Effizienz haben ebenso die Ausgestaltung des Vertrages wie die Vertragspartner, die mit dem Landwirt Bewirtschaftungsverträge abschließen. Vertragspartner können eine Behörde, unabhängige Sachverständige oder der betreffende Bauernverband sein. Zusätzlich können Bewirtschaftungsverträge den gesamten Betrieb umfassen oder nur einzelne Teilflächen.

Die Komplexität und die annähernd unüberschaubaren Ausgestaltungsmöglichkeiten von Agrarumweltprogrammen sind zwar Voraussetzung für eine Orientierung an regionalen Erfordernissen. Sie erschweren jedoch die Evaluierung und führen dazu, dass Ineffizienzen in der Mittelverwendung nur schwer erkannt werden können. Dadurch begünstigt die dezentrale Ausgestaltung, dass Agrarumweltprogramme nur scheinbar umweltpolitischen, de facto jedoch eher einkommenspolitischen Zielen dienen (AHRENS et al., 2000). Der Gestaltungsspielraum nach der VO(EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht es, dass Beihilfen eine Anreizkomponente von bis zu 20 % der Verlustkompensation enthalten können. Dabei sollte aber bedacht werden, dass ein Anreizbetrag, der die Kosten einschließlich der Investitionskosten übersteigt, Gewinne verursacht, die einer effizienten Mittelverwendung entge-

genlaufen. Anderseits wird erst dadurch eine Teilnahme an den Programmen erreicht und die Akzeptanz der Maßnahmen nimmt mit Höhe des Anreizbetrages zu .

Der Europäische Rechnungshof äußert sich in seinem Sonderbericht über die Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu den Auswirkungen der Agrarumweltprogramme im Rahmen der flankierenden Maßnahmen in Deutschland. Auszugsweise seien nur einige Beispiele genannt, die Ineffizienzen in der Umsetzung und geringen Umsetzungswillen vermuten lassen (EU-RECHNUNGSHOF, 2000, S. 19).

Effiziente Mittelaufteilung

228. Werden die Mittel für einzelne Agrarumweltprogramme effizient eingesetzt, ist damit noch keine effiziente Aufteilung gewährleistet. Eine national effiziente Mittelaufteilung würde unabhängig von den Grenzen der Bundesländer zunächst eine Mittelverteilung in jene Regionen erfordern, in denen die ökologische Wirksamkeit am größten ist, bis der letzte ausgegebene Euro in allen Regionen die gleiche Umweltverbesserung verursachen würde. Die Fördermittel sind jedoch nicht generell regional nach ökologischen Prioritäten, sondern entsprechend unterschiedlicher Kriterien in einzelnen Bundesländern verteilt, sodass in vielen Fällen auf eigentlich sinnvolle Gebietskulissen verzichtet wird. In Deutschland ist hinsichtlich des Angebotes von Agrarumweltprogrammen ein „Nord-Süd-Gefälle“ festzustellen. Dieses Gefälle wurde auch durch die neuen Rahmenbedingungen der Agenda 2000 nicht verändert. So verausgaben Bayern und Baden-Württemberg nach wie vor mehr als 50 % der gesamten Finanzmittel für Agrarumweltprogramme in Deutschland (vgl. Tabelle 5-1, Seite 93). Während vor der Agenda 2000 noch 32 % der Mittel in die neuen Bundesländer flossen, geht der Anteil für den Förderzeitraum nach der Agenda 2000 auf 24,5 % zurück (PLANKL, 2001, S. 7 ff.).

Das Angebot an Agrarumweltprogrammen hängt einerseits vom politischen Willen in den einzelnen Ländern ab und andererseits von dem Zwang der Kofinanzierung, der die Zahlungsbereitschaft der Länder übersteigt. Deshalb fordert der Umweltrat, die Agrarumweltprogramme verstärkt mit EU-Mitteln zu finanzieren. Neben den durch die unterschiedlichen Finanzierungsfähigkeiten der Länder bedingten Ineffizienzen ist zusätzlich auf die Anreizwirkung der Agrarumweltprogramme auf die teilnehmenden Betriebe zu achten. Bei den derzeitigen Prämienhöhen stellen die freiwilligen Agrarumweltprogramme für Intensivregionen kein sinnvolles Instrument zur Umweltentlastung dar (OSTERBURG, 2001, S. 13 ff.). In Sachsen führen intensive Produktionsverfahren zur Verunreinigung durch Nitrate und zur Bodenerosion. Doch sind dem sächsischen Landwirtschaftssektor, der die Umwelt am meisten schädigt, den großen intensiv bewirtschafteten Viehzuchtbetrieben der ehemaligen DDR, nur wenige Maßnahmen gewidmet (EU-Rechnungshof, 2000, S. 19). OSTERBURG (2001) stellt in seiner Untersuchung eine Konzentration der Teilnahme an Agrarumweltprogrammen in Regionen fest, die schon in der Ausgangssituation extensiver bewirtschaftet wurden. Um zu einer effizienten Mittelaufteilung zu gelangen, müssen die Einkommensverhältnisse in den Gunst- bzw. Grenzstandorten verstärkt berücksichtigt werden.

Bewertung einzelner Maßnahmen

229. Die Effizienz in der Mittelverwendung ist durch Kosten-Nutzen-Analysen festzustellen, wobei die Quantifizierung der Kosten und Nutzen in Geldeinheiten problematisch ist. Deshalb ist der Anwendung von Nutzwert-Analysen oder Kosten-Wirksamkeits-Analysen Vorrang zu geben, die auf eine monetäre Bewertung des Nutzens verzichten (vgl. MÜHLENKAMP, 1994). In einer ausführlichen Studie untersucht WILHELM (1999a und 1999b) die Effizienz von Agrarumweltmaßnahmen mittels einer Nutzwert- bzw. Kosten-Wirksamkeits-Analyse, wobei ein fest vorgegebenes Budget der optimalen Verwendung zugeführt werden soll. Diese Evaluation effizienter Agrarumweltmaßnahmen kann als Entscheidungsgrundlage für die Ausgestaltung von Agrarumweltprogrammen herangezogen werden und wird deshalb nachfolgend näher beschrieben. Im ersten Schritt werden nach der Delphi-Methode durch Befragung von ca. 15 Experten die Auswirkungen 29 verschiedener Agrarumweltmaßnahmen in der landwirtschaftlichen Produktionsweise auf die abiotischen (Wasser, Boden, Atmosphäre), die biotischen (Artenvielfalt von Flora und Fauna, Biotope) und auf die ästhetischen (Landschaft, kulturelle Aspekte) Ressourcen beurteilt. Die Agrarumweltmaßnahmen wurden unterschieden in Maßnahmen der integrierten Wirtschaftsweisen (1-2), des ökologischen Landbaus (3-5), in Maßnahmen auf Ackerland (6-14) und auf Grünland (15-22) sowie in Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen (23-29). Unterschieden wurden ferner Regionen mit überdurchschnittlicher Ertragsfähigkeit (Region I), unterdurchschnittlicher Ertragsfähigkeit (Region II) und Regionen in Mittelgebirgs- und Hanglagen (Region III). Die über die drei Regionen aggregierten Ergebnisse wurden mit Umweltpunkten bewertet.

Obgleich eine derartige Darstellung immer mit groben Vereinfachungen verbunden ist, kann die Gewichtung hinsichtlich der ökologischen Wirksamkeit als probate Orientierung für die Gestaltung von Agrarumweltprogrammen dienen.

5.1.3.4 Die Evaluierung der Agrarumweltprogramme

230. Auf die Erstellungsprobleme von Evaluierungsberichten hat der Umweltrat bereits hingewiesen (vgl. SRU, 2000, Tz. 402). Trotz einer Vielzahl von Evaluierungsberichten konnte aufgrund unterschiedlichster Vorgehensweisen keine Vergleichbarkeit erreicht werden. Dies hat zur Folge, dass Ineffizienzen in der Mittelverwendung nicht wirksam begegnet werden kann. Deutschland hat bis 1998 31 Evaluierungsberichte

der Agrarumweltprogramme an die EU-Kommission weitergeleitet, die in ihrem Arbeitsdokument „Evaluation von Agrarumweltprogrammen“ die Berichte sämtlicher Mitgliedstaaten zusammengeführt und ausgewertet hat (EU-Kommission, 1998). Die Ursachen für die „größtenteils unbefriedigende Qualität“ der Evaluierungsberichte (BERGSCHMITT und PLANKL, 1999, S. 576.) sollten durch die Neuausrichtung der GAP mit der VO(EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung des ländlichen Raumes und der für Agrarumweltprogramme entsprechenden Durchführungsverordnung VO(EG) Nr. 1750/1999 beseitigt werden. Die EU-Kommission hat einige Kernthemen und Fragen formuliert, die in einer Evaluierung behandelt werden und als Leitfaden dienen sollen (zitiert nach BERGSCHMITT und PLANKL, 1999, S. 571):

- Relevanz: Entsprechen die Ziele des Programms den Prioritäten auf nationaler und EU-Ebene?
- Nutzen: Entsprechen die Wirkungen des Programms den Bedürfnissen der Zielgruppe?
- Effektivität: Haben die Programmwirkungen zum Erreichen der Ziele beigetragen?
- Effizienz: Wie ist das Verhältnis von Input zu Output?
- Nachhaltigkeit: Bestehen die Wirkungen eines Programms nach Ablauf der Förderphase weiter?

Das von der EU vorgeschriebene integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erhöht jedoch derzeit den Verwaltungsaufwand erheblich. Ein Problem bei der Einführung von InVeKoS bestand darin, dass die Evaluierungskriterien und -hinweise (EU Dokument VI/12004/00 Endg.) erst nach Fertigstellung der Programmplanungsdokumente der Länder herausgegeben wurden. In den Ländern, die die Evaluation durchführen sollten, musste deshalb teilweise über die Anforderungen an die Datenhaltung spekuliert werden. Dies ist ein Grund dafür, dass derzeit für die Evaluation relevante Informationen nicht im Datenbestand von InVeKoS enthalten sind, sondern häufig auf gesonderten Listen geführt werden. Ihre nachträgliche Integration in InVeKoS erhöht den Evaluationsaufwand beträchtlich.

Um die Qualität der Evaluation zu verbessern und den Aufwand mittelfristig zu verringern, sollten sich die Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltungen der Länder auf ein einheitliches, hierarchisch gegliedertes Codierungssystem verständigen, das schon bei der Programmerstellung zugrunde gelegt wird. Möglicherweise kann eine Anpassung auch bereits zur Halbzeit des derzeitigen Programmzeitraumes erreicht werden. Die Investition in eine solche codierte Datenbasis lohnt sich für die Länder allerdings nur, wenn gewährleistet ist, dass eine Mindestkontinuität in der Agrarpolitik besteht und entsprechende Evaluationen auch längerfristig erforderlich sind.

5.1.3.5 Bedeutung der naturschutzorientierten Maßnahmen

Abgrenzung der naturschutzorientierten Maßnahmen

231. Die generelle Kritik des Europäischen Rechnungshofes an der Wirksamkeit der Agrarumweltprogramme in Deutschland (Kapitel 5.1.5.2) legt eine genauere Betrachtung hinsichtlich der Probleme von Maßnahmen nahe, die über eine allgemeine Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion hinausgehen und auf bestimmte Naturschutzleistungen abzielen. Zunächst ist festzuhalten, dass in der VO(EG) Nr. 1257/1999 im Gegensatz zur Vorgängerverordnung VO(EG) Nr. 2078/1992 eine stärkere Umweltorientierung angestrebt und beim Ausbau der Agrarumweltmaßnahmen auf Nebenziele wie Einkommenssicherung und Marktentlastung verzichtet wurde. Dennoch wirken sich viele der geförderten allgemeinen Extensivierungsmaßnahmen nur in geringem Maße auf den Naturschutz und insbesondere den Arten- und Biotopschutz aus. Den naturschutzorientierten Maßnahmen kann demgegenüber generell eine besonders hohe Effizienz zugesprochen werden, da sie in der Regel flächen- bzw. standortspezifisch von den Programmanbietern nachgefragt werden. Zu den Maßnahmen des Naturschutzes im engeren Sinne können schwerpunktmäßig solche gerechnet werden, die den biotischen Ressourcenschutz bzw. einen umfassenden Naturhaushaltsschutz in den Vordergrund stellen, nicht flächendeckend angeboten werden und die in den meisten Bundesländern von den Naturschutzbehörden der Länder programmiert und in der Umsetzung begleitet werden (s. Zusammenstellung in OSTERBURG, 2002 S. 94 ff.). Hierbei handelt es sich um

– Maßnahmen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (FFH- und Vogelschutzgebiete Artikel 16 der VO(EG) Nr. 1257/1999; Kapitel V. Buchstabe e, der indikativen Gesamtfinanzierungspläne),

– bestimmte Agrarumweltmaßnahmen (nach Artikel 22 bis 24; Kapitel VI, Buchstabe f.) und

– investive Maßnahmen der Landschaftspflege (nach Artikel 33; Kapitel IX, Buchstabe t, s. Tab. 5-5, Seite 100).

Eine trennscharfe Unterscheidung gegenüber den allgemeineren Extensivierungsmaßnahmen ist nicht in allen Fällen möglich, da die Grenzen fließend sind und die Handhabung in den Bundesländern zum Teil unterschiedlich erfolgt. Ebenfalls zu den naturschutzorientierten Maßnahmen werden an dieser Stelle deshalb Mischformen (Naturschutzmaßnahmen „im weiteren Sinne“) gezählt, die durch die Agrarverwaltung durchgeführt werden, aber auch ohne naturschutzfachlich optimale Auflagengestaltung und Flächenauswahl primär den Zielen des Arten- und Biotopschutzes dienen. Unter diese Maßnahmen fallen insbesondere bestimmte Bestandteile

Tabelle 5-5

Maßnahmen nach der VO(EG) Nr. 1257/1999

Kapitel	Buchstabe[1]	Kurzbezeichnung	Maßnahme	Art. in VO(EG) Nr. 1257/1999
I.	a	Investitionsförderung	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	4–7
II.	b	Junglandwirteförderung	Niederlassung von Junglandwirten	8
III.	c	Berufsbildung	Berufsbildung	9
IV.	d	Vorruhestand	Vorruhestand	10–12
V.	e	Benachteiligte Gebiete	Benachteiligte Gebiete	13–21; 13a
V.	e	FFH-Gebiete[2]	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	13–21; 13b; 16
VI.	f	Agrarumweltmaßnahmen	Agrarumweltmaßnahmen	22–24
VII.	g	Verarbeitung und Vermarktung	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	25–28
VIII. Forstwirtschaft				
VIII.	h	Aufforstung	Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	31
VIII.	i	sonstige Forstwirtschaft	sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	29–32
IX. Förderung der Anpassung von ländlichen Gebieten				
IX.	j	Bodenmelioration	Bodenmelioration	33
IX.	k	Flurbereinigung	Flurbereinigung	33
IX.	l	Dienste für ldw. Betriebe	Aufbau von Vertretungs- und Buchführungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe	33
IX.	m	Qualitätserzeugnisse	Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen	33
IX.	n	Grundversorgung	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	33
IX.	o	Dorferneuerung	Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes	33
IX.	p	Diversifizierung	Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten oder alternative Einkommensquellen zu schaffen	33
IX.	q	Wasserressourcen	Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen	33
IX.	r	Infrastruktur	Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur	33
IX.	s	Fremdenverkehr und Handwerk	Förderung von Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeiten	33
IX.	t	Schutz der Umwelt	Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes	33
IX.	u	Katastrophenschutz	Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotenzials sowie der Einführung geeigneter vorbeugender Instrumente	33

[1] Nach Indikativem Gesamtfinanzierungsplan, Gliederung nach VO(EG) Nr. 1750/1999, Anhang, Punkt 8.
[2] Neben FFH-Gebieten ist eine Förderung auch in Schutzgebieten nach der EG-Vogelschutzrichtlinie möglich.

Quelle: OSTERBURG, 2000, Tabelle 2

des bayerischen KULAP und des baden-württembergischen MEKA, beispielsweise die Förderung von Streuobstwiesen, die Pflege von gesetzlich geschützten Biotopen und die Spätschnittnutzung (OSTERBURG, 2002, S. 17).

Die allgemeinen Extensivierungsmaßnahmen (insbesondere nach Artikel 22; Kapitel VI. f) zeichnen sich gegenüber den naturschutzorientierten Agrarumweltmaßnahmen insbesondere durch die folgenden Eigenschaften aus:

– sie verfolgen schwerpunktmäßig die Ziele des abiotischen Ressourcenschutzes,

– die landwirtschaftliche Produktion wird in den meisten Fällen weniger stark eingeschränkt,

– sie werden durch die Agrarverwaltung durchgeführt und

– es besteht in der Regel keine Beschränkung auf eine Gebietskulisse (OSTERBURG, 2002, S. 16).

Einen Sonderfall stellen Maßnahmen des Wasser- und Erosionsschutzes in Schutzgebieten oder besonders empfindlichen Räumen dar, die als Agrarumweltmaßnahmen flächenspezifisch angeboten werden. Sie werden hier der allgemeinen Extensivierung zugeordnet, obwohl sich potenziell erhebliche Synergieeffekte mit dem Arten- und Biotopschutz ergeben können.

Auch andere als die genannten Maßnahmen nach der VO(EG) Nr. 1257/1999 weisen Potenziale zur Integration von Naturschutzzielen in die Agrarförderung auf. Beispiele sind die Möglichkeiten zur Schaffung neuer Landschaftselemente in der Flurbereinigung oder die Förderung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen.

Als Basis der folgenden Analyse der Bedeutung und der Probleme von naturschutzorientierten Maßnahmen im Rahmen der Verordnung VO(EG) Nr. 1257/1999 diente eine Untersuchung von OSTERBURG (2002) im Auftrag des Umweltrates.

Fördervolumen

232. Ein generelles Problem der Naturschutzmaßnahmen (nach Artikel 16; 22; 33 der VO(EG) Nr. 1257/1999) ist das geringe Fördervolumen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben für Maßnahmen nach dieser Verordnung. Der Anteil der Naturschutzmaßnahmen liegt (nach den Planungsdaten der Länder für 2004 bis 2006 einschließlich nationaler öffentlicher Aufwendungen ohne EU-Kofinanzierung) bei lediglich 7,55 % im Bundesdurchschnitt. Selbst innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen (nach Artikel 22) nehmen naturschutzorientierte Maßnahmen in dem oben definierten Sinne lediglich 18,19 % der Mittel ein (bzw. naturschutzorientierte Maßnahmen im weiteren Sinne 21,54 % s. Tabelle 5-6, Seite 102). Fast 80 % der Agrarumweltmaßnahmen entfallen auf andere Extensivierungsmaßnahmen, vor allem auf Grünlandextensivierung und integrierte Ackerbauverfahren (Mittelverteilung vor 1999; VO(EG) Nr. 2078/1992). Im Falle der integrierten Ackerbauverfahren ist allerdings bisher nicht abschließend geklärt, ob nicht viele Maßnahmen eigentlich Bestandteil der guten fachlichen Praxis und damit nicht förderfähig wären. Ein Erosionsschutz durch produktionstechnische Maßnahmen (im Gegensatz zu einem Erosionsschutz durch die Anlage von Landschaftselementen wie Windschutzhecken) sollte z. B. ebenso wie die Anwendung der Prinzipien des integrierten Pflanzenschutzes zur guten fachlichen Praxis gehören.

Auch der Einstieg in die Modulation wird zunächst keine wesentliche Erhöhung der für den Naturschutz einsetzbaren Mittel bewirken. Da die Modulationsmittel mit Bundesmitteln aus der GAK kofinanziert werden, wird es keine Verwendung der Mittel für Naturschutz und Landschaftspflege geben. Stattdessen werden voraussichtlich Maßnahmen wie Gründüngung und Mulchsaat eingeführt (OSTERBURG, 2002).

Verteilung der Fördermittel in Deutschland

233. Erhebliche Probleme ergeben sich unter Naturschutzgesichtspunkten durch die Unterschiede in der Förderhöhe (bezogen auf die LF) zwischen den Bundesländern. Da die Mittelverteilung von der Finanzkraft des jeweiligen Bundeslandes abhängt, ist nicht sichergestellt, dass Naturschutzmaßnahmen auch dort prioritär gefördert werden können, wo sie primär benötigt würden. Dieses Problem wird dadurch etwas abgemildert, dass der Anteil der naturschutzorientierten Maßnahmen in Ländern mit niedrigem Gesamtbudget (wie z. B. Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein) oftmals etwas höher ausfällt (OSTERBURG, 2002, S. 62; vgl. Tab. 5-6), während Länder mit hohem Gesamtbudget für die Gesamtförderung und die Agrarumweltförderung (wie Bayern und Baden-Württemberg) geringere Anteile für naturschutzorientierte Maßnahmen einplanen. In diesen Ländern haben Extensivierungsmaßnahmen mit vergleichsweise geringen Auflagen eine hohe Verbreitung (OSTERBURG, 2002, S. 50). Nimmt man die Stadtstaaten aus, so verbleiben dennoch Varianzen zwischen 15,1 Euro pro ha LF und 3,8 Euro pro ha LF beim Schlusslicht Niedersachsen. Insgesamt ist die beschriebene Fördersituation für den Naturschutz trotz Verbesserungen in letzter Zeit noch unbefriedigend.

Beurteilung der Förderbedingungen durch die VO(EG) 1257/99

234. Aufgrund der neuen Chancen und günstigen Bedingungen für eine stärkere Finanzierung von Umwelt- und Naturschutzbelangen in der Landwirtschaft nach der Agenda 2000 erfolgte ein deutlicher Anstieg der Förderung von naturschutzorientierten Agrarumweltmaßnahmen gegenüber der Förderung Ende der Neunzigerjahre (um ca. 50 %); der prozentuale Anteil naturschutzorientierter Maßnahmen an den gesamten Ausgaben für freiwillige Agrarumweltmaßnahmen hat sich aber kaum verändert (18,7 % Ende der Neunzigerjahre, 19,9 % nach Umsetzung der Agenda 2000). Der Anstieg ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass bisher aus rein nationalen Mitteln (von den Bundesländern) finanzierte Naturschutzprogramme in die Agrarförderung integriert wurden. Dies ist z. B. beim Erschwernisausgleich in Naturschutzgebieten in Niedersachsen der Fall. Die Überführung in Programme, die durch die EU notifiziert werden müssen,

Tabelle 5-6

Vergleich der jährlichen öffentlichen Aufwendungen für Umweltmaßnahmen gemäß Artikel 52 der VO(EG) Nr. 1257/99 im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006

Bundesländervergleich

in Mio. Euro pro Jahr (Durchschnitt 2004 bis 2006), gesamte Zahlung einschließlich nationalem und EU-Anteil

Maßnahme		**SH**	**HH**	**NI**	**HB**	**NW**	**HE**	**RP**	**BW**
Von der EU kofinanzierte Maßnahmen									
Summe aller Maßnahmen gemäß VO(EG) Nr. 1257/1999	Mio. Euro	87,63	9,48	182,33	3,61	133,30	96,98	88,15	280,65
Mittel für Naturschutz (Art. 16; 22; 33)	Mio. Euro	9,68	0,60	14,10	0,82	17,67	9,50	3,26	17,06
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*11,0*	*6,3*	*7,7*	*22,7*	*13,3*	*9,8*	*3,7*	*6,1*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	9,4	44,4	5,3	94,8	11,8	12,4	4,6	11,6
Mittel für Gebiete mit umweltspez. Einschränkungen (Art. 16)		0,55	0,03	0,61	0,51	4,40	0,00	0,00	0,00
Anteil an Gesamtfinanzierung in %		*0,62*	*0,32*	*0,34*	*14,17*	*3,30*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Euro pro ha LF		0,5	2,2	0,2	59,3	2,9	0,0	0,0	0,0
Mittel für Agrarumweltmaßnahmen insgesamt (Art. 22)	Mio. Euro	8,22	1,11	28,69	0,41	46,36	29,80	26,57	153,78
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*9,4*	*11,7*	*15,7*	*11,3*	*34,8*	*30,7*	*30,1*	*54,8*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	8,0	82,0	10,8	47,4	30,9	38,9	37,1	104,4
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßn. (Art. 22)	Mio. Euro	4,36	0,57	7,29	0,31	13,27	9,50	3,26	5,00
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*53,0*	*51,4*	*25,4*	*75,1*	*28,6*	*31,9*	*12,3*	*3,3*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	4,2	42,2	2,7	35,5	8,8	12,4	4,6	3,4
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen i.w.S.									15,30
Anteil an Agrarumweltprogrammen in %									*9,95*
Euro pro ha LF									10,4
Nationale öffentliche Aufwendungen ohne EU-Kofinanzierung									
Summe aller Maßnahmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999	Mio. Euro	47,35	7,18	25,90	0,00	3,03	0,33	50,37	105,07
Mittel für Naturschutz (Art. 16; 22; 33)	Mio. Euro	4,19	0,00	2,83	0,00	0,00	0,10	1,50	14,07
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*8,8*	*0,0*	*10,9*	*0,0*	*0,0*	*30,4*	*3,0*	*13,4*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	4,1	0,1	1,1	0,0	0,0	0,1	2,1	9,6
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßn. (Art. 22)	Mio. Euro	2,08	0,00	0,93	0,00	0,00	0,10	1,50	0,00
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*100,0*	*4,2*	*4,8*	*0,0*	*0,0*	*30,4*	*100,0*	*0,0*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	2,0	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1	2,1	0,0
Gesamte öffentliche Aufwendungen mit und ohne EU-Kofinanzierung									
Summe aller Maßnahmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999	Mio. Euro	134,98	16,66	208,23	3,61	136,33	97,31	138,52	385,72
Mittel für Naturschutz (Art. 16; 22; 33)	Mio. Euro	13,87	0,60	16,93	0,82	17,67	9,60	4,76	31,13
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*10,3*	*3,6*	*8,1*	*22,7*	*13,0*	*9,9*	*3,4*	*8,1*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	13,4	44,6	6,4	94,8	11,8	12,5	6,6	21,1
Mittel für Gebiete mit umweltspez. Einschränkungen (Art. 16)	Mio. Euro	0,55	0,03	2,51	0,51	4,40	0,00	0,00	0,00
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*0,4*	*0,2*	*1,2*	*14,2*	*3,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	0,5	2,2	0,9	59,3	2,9	0,0	0,0	0,0
Mittel für Agrarumweltmaßnahmen insgesamt (Art. 22)	Mio. Euro	10,30	1,16	48,25	0,41	49,10	30,13	28,07	153,78
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*7,6*	*6,9*	*23,2*	*11,3*	*36,0*	*31,0*	*20,3*	*39,9*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	10,0	85,6	18,1	47,4	32,7	39,3	39,2	104,4
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßn. (Art. 22)	Mio. Euro	6,44	0,57	8,22	0,31	13,27	9,60	4,76	5,00
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*4,8*	*3,4*	*3,9*	*8,5*	*9,7*	*9,9*	*3,4*	*1,3*
Anteil an Agrarumweltprogrammen in %	%	*62,5*	*49,5*	*17,0*	*75,1*	*27,0*	*31,9*	*16,9*	*3,3*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	6,2	42,3	3,1	35,5	8,8	12,5	6,6	3,4
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßn. i.w.S.	Mio. Euro								15,30
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%								*4,0*
Anteil an Agrarumweltprogrammen in %	%								*9,95*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF								10,4
Mittel für freiwillige und hoheitliche Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne (Art. 16; Art. 22)		7,0	0,6	10,7	0,8	17,7	9,6	4,8	5,0
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*5,2*	*3,6*	*5,2*	*22,7*	*13,0*	*9,9*	*3,4*	*1,3*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	6,8	44,6	4,0	94,8	11,8	12,5	6,6	3,4

noch Tabelle 5-6

Maßnahme		BY	SL	BE	BB	MV	SN	ST	TH	gesamt
Von der EU kofinanzierte Maßnahmen										
Summe aller Maßnahmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999	Mio. Euro	488,13	11,79	1,69	198,51	136,71	196,71	206,26	164,73	2.286,68
Mittel für Naturschutz (Art. 16; 22; 33)	Mio. Euro	44,52	0,81	0,24	14,32	18,25	5,18	13,30	13,15	182,46
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*9,1*	*6,8*	*14,4*	*7,2*	*13,4*	*2,6*	*6,4*	*8,0*	*8,0*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	13,5	10,5	117,7	10,6	13,4	5,7	11,3	16,3	10,6
Mittel für Gebiete mit umweltspez. Einschränkungen (Art. 16)		2,89	0,00	0,00	7,38	0,00	0,00	1,55	1,03	18,95
Anteil an Gesamtfinanzierung in %		*0,59*	*0,00*	*0,00*	*3,72*	*0,00*	*0,00*	*0,75*	*0,63*	*0,83*
Euro pro ha LF		13,5	10,5	117,7	10,6	13,4	5,7	11,3	16,3	10,6
Mittel für Agrarumweltmaßnahmen insgesamt (Art. 22)	Mio. Euro	2,89	0,00	0,00	7,38	0,00	0,00	1,55	1,03	18,95
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*0,59*	*0,00*	*0,00*	*3,72*	*0,00*	*0,00*	*0,75*	*0,63*	*0,83*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	0,9	0,0	0,0	5,5	0,0	0,0	1,3	1,3	1,1
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßn. (Art. 22)	Mio. Euro	226,16	3,86	0,05	45,34	22,78	44,84	29,48	39,47	706,92
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*46,3*	*32,7*	*2,8*	*22,8*	*16,7*	*22,8*	*14,3*	*24,0*	*30,9*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	68,6	50,2	22,8	33,6	16,7	48,9	25,1	49,0	41,2
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen i.w.S.		22,03	0,81	0,00	6,94	13,65	4,16	11,75	12,12	115,01
Anteil an Agrarumweltprogrammen in %		*9,7*	*20,9*	*0,0*	*15,3*	*59,9*	*9,3*	*39,9*	*30,7*	*16,3*
Euro pro ha LF		6,7	10,5	0,0	5,2	10,0	4,5	10,0	15,1	6,7
Nationale öffentliche Aufwendungen ohne EU-Kofinanzierung										
Summe aller Maßnahmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999	Mio. Euro	269,82	0,00	0,00	32,27	10,37	30,49	6,04	18,10	606,31
Mittel für Naturschutz (Art. 16; 22; 33)	Mio. Euro	9,27	0,00	0,00	6,70	0,00	6,40	0,90	1,23	47,19
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*3,4*	*0,0*	*0,0*	*20,8*	*0,0*	*21,0*	*14,9*	*6,8*	*7,8*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	2,8	0,0	0,0	5,0	0,0	7,0	0,8	1,5	2,8
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßn. (Art. 22)	Mio. Euro	4,38	0,00	0,00	6,70	0,00	6,40	0,00	0,00	22,10
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*94,6*	*0,0*	*0,0*	*100,0*	*0,0*	*38,5*	*0,0*	*0,0*	*39,8*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	1,3	0,0	0,0	5,0	0,0	7,0	0,0	0,0	1,3
Gesamte öffentliche Aufwendungen mit und ohne EU-Kofinanzierung										
Summe aller Maßnahmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999	Mio. Euro	757,95	11,79	1,69	230,78	147,08	227,20	212,29	182,83	2.892,99
Mittel für Naturschutz (Art. 16; 22; 33)	Mio. Euro	53,79	0,81	0,24	21,02	18,25	11,59	14,20	14,37	229,65
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*7,1*	*6,8*	*14,4*	*9,1*	*12,4*	*5,1*	*6,7*	*7,9*	*7,9*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	16,3	10,5	117,7	15,6	13,4	12,6	12,1	17,9	13,4
Mittel für Gebiete mit umweltspez. Einschränkungen (Art. 16)	Mio. Euro	3,17	0,00	0,00	7,38	0,00	0,00	1,55	1,03	21,13
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*0,4*	*0,0*	*0,0*	*3,2*	*0,0*	*0,0*	*0,7*	*0,6*	*0,7*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	1,0	0,0	0,0	5,5	0,0	0,0	1,3	1,3	1,2
Mittel für Agrarumweltmaßnahmen insgesamt (Art. 22)	Mio. Euro	230,79	3,86	0,05	52,04	22,78	61,48	29,50	40,70	762,39
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*30,4*	*32,7*	*2,8*	*22,5*	*15,5*	*27,1*	*13,9*	*22,3*	*26,4*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	70,0	50,2	22,8	38,6	16,7	67,0	25,2	50,6	44,4
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßn. (Art. 22)	Mio. Euro	26,42	0,81		13,64	13,65	10,56	11,75	12,12	137,11
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*3,5*	*6,8*		*5,9*	*9,3*	*4,6*	*5,5*	*6,6*	*4,7*
Anteil an Agrarumweltprogrammen in %	%	*11,4*	*20,9*		*26,2*	*59,9*	*17,2*	*39,8*	*29,8*	*18,0*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	8,0	10,5		10,1	10,0	11,5	10,0	15,1	8,0
Mittel für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßn. i.w.S.	Mio. Euro	37,34								162,71
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*4,9*								*5,6*
Anteil an Agrarumweltprogrammen in %	%	*16,18*								*21,34*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	11,3								9,5
Mittel für freiwillige und hoheitliche Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne (Art. 16; Art. 22)		29,6	0,8		21,0	13,7	10,6	13,3	13,1	158,2
Anteil an Gesamtfinanzierung in %	%	*3,9*	*6,8*		*9,1*	*9,3*	*4,6*	*6,3*	*7,2*	*5,5*
Euro pro ha LF	Euro/ha LF	9,0	10,5		15,6	10,0	11,5	11,3	16,3	9,2

Quelle: OSTERBURG, 2000, Tabelle 20

wird generell durch eine geringere Flexibilität in der Programmgestaltung und der Ausgestaltung der Verträge mit den Landwirten sowie durch die Einhaltung der starren EU-Regelungen zur Kontrolle erkauft. Naturschutzauflagen können unter diesen Auflagen zum Teil weniger gut an die örtlichen Bedingungen angepasst werden. Kurzfristige, individuelle Anpassungen an örtliche, betriebliche oder jahreszeitenabhängige Gegebenheiten sind innerhalb vorgefertigter Massenanträge schwieriger zu erreichen.

235. Die neue Möglichkeit, eine Ausgleichszulage mit EU-Kofinanzierung auch in Gebieten zu zahlen, die von naturschutzrechtlichen Auflagen aufgrund von EU-Recht betroffen sind (Artikel 16 VO(EG) Nr. 1257/1999; Kapitel V.), hat die Möglichkeiten der Naturschutzfinanzierung in Schutzgebieten erweitert. Allerdings liegt der Höchstbetrag bei Ausgleichszahlungen für Auflagen in FFH-Gebieten bei maximal 200 Euro pro ha, während für freiwillige Umweltmaßnahmen auf Grünland bis zu 450 Euro und bei Dauerkulturen bis zu 900 Euro gezahlt werden können (vgl. Europäische Kommission in OSTERBURG, 2002, S. 9). Aufgrund dieser Benachteiligung wird die Ausgleichszulage (nach Artikel 16) von den Bundesländern kaum in Anspruch genommen. Um eine EU-Finanzierung von Naturschutzzielen durch freiwillige Maßnahmen zu ermöglichen, wurden stattdessen in einigen Fällen hoheitliche Schutzmaßnahmen gelockert und damit die langfristige Sicherung von Schutzgebieten auf ein niedrigeres Niveau verschoben (von dem BUSSCHE, 2001 in OSTERBURG, 2002). Dieses Vorgehen ist vermutlich in Bundesländern verbreitet, die in ihren Naturschutzgebieten keine Ausgleichszahlungen für Auflagen der Schutzgebietsverordnung gewähren. Die Landwirte müssen die Auflagen der Verordnung dort im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums erfüllen. In anderen Bundesländern wie z. B. Niedersachsen werden hoheitliche Auflagen in Schutzgebieten durch Zahlungen ausgeglichen, die derzeit von der EU kofinanziert werden, auch wenn es sich nicht um FFH-Gebiete handelt. Probleme im Rahmen dieser Strategie bestehen eher in einer sehr stark an der Akzeptanz ausgerichteten Auslegung der Sozialbindung, sodass selbst die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Nutzung (z. B. Grünlanderhaltung) gefördert wird. Auch ist eine Anpassung des Niveaus der hoheitlichen Auflagen an die Finanzierungsmöglichkeiten des Landes zu beobachten und es besteht die Gefahr, dass naturschutzorientierte Förderungen in den finanzschwachen Bundesländern auf Schutzgebiete beschränkt werden. Für wertvolle Flächen außerhalb von Schutzgebieten bleiben dann kaum noch Fördermittel übrig.

236. Die Ausgestaltung der EU-Kofinanzierung wirft für die Förderung naturschutzorientierter Maßnahmen noch weitere Probleme auf. Die maximal von der EU erstattungsfähigen Prämien reichen für bestimmte aufwendige Naturschutzmaßnahmen nicht aus. In vielen Ländern werden deshalb so genannte „TopUps“ (Zusatzzahlungen) als notwendig angesehen, die nicht nur zu einer höheren Haushaltsbelastung der im Naturschutz besonders aktiven Länder führen, sondern auch mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden sind.

Als Empfänger der EU-kofinanzierten Fördermittel kommen bei Agrarumweltmaßnahmen (nach Artikel 22) sowie für Ausgleichszahlungen in Schutzgebieten (Artikel 16) ausschließlich Landwirte infrage. Dadurch werden potenzielle Leistungserbringer wie z. B. Umweltverbände oder Jäger ausgeschlossen und es kommt zu Parallelprogrammen für Nichtlandwirte, die den Verwaltungsaufwand erhöhen. Im Rahmen der Maßnahmen nach Artikel 33 können auch Nicht-Landwirte gefördert werden (OSTERBURG, 2002, S. 53). Hier sind die Mittel jedoch an investive Maßnahmen gebunden und werden in der Praxis vor allem für den Flächenankauf verausgabt. Die Chance mit der VO(EG) Nr. 1257/1999 auch sektorübergreifend eine stärkere Integration in der Förderung des ländlichen Raumes zu erreichen, wurde in diesem Punkt nicht genutzt.

Problematisch für die Länder wirkt sich ebenfalls der durch die EU-Vorgaben bewirkte hohe Aufwand für die Abwicklung, Kontrolle und Evaluation der Maßnahmen aus. Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erhöht derzeit den Verwaltungsaufwand für die Agrarumweltprogramme und vermindert die Kapazitäten, die der Beratung und fachlichen Betreuung von Landwirten zugute kommen könnten. Dies gilt insbesondere für die ohnehin vielfach überlasteten Naturschutzbehörden (s. Kapitel 4.1).

237. Hinsichtlich der Regelungen über den Abzug von nicht genutzten Kleinstrukturen auf der Förderfläche stehen die EU-Vorgaben zudem im Widerspruch zu Naturschutzzielen. Die von Bayern und Hessen praktizierte Lösung, einen Anteil von 10 bis 20 % zur Fläche gehöriger Kleinstrukturen pauschal von der Kommission genehmigen zu lassen, sollte deshalb möglichst umgehend zur allgemeinen Regel erhoben werden. Eine Vereinfachung der Kontrollen kann durch den verstärkten Einsatz von Satellitenbildauswertungen und GIS erfolgen; auch eine stärkere Erfolgsorientierung der Honorierung würde den Kontrollaufwand in einigen Fällen vermindern. Die Evaluation könnte auf längere Sicht durch eine Verbesserung der Wissensbasis zu den Wirkungen der Maßnahmen auf unterschiedlichen Standorten erleichtert werden.

Diesen Problemen durch die derzeitigen Bedingungen der EU-Kofinanzierung stehen aber auch erhebliche Vorteile gegenüber. Hervorzuheben ist insbesondere die hohe Transparenz der Mittelausgaben aufgrund der Standardisierung der Programme und Verwaltungsabläufe, die Verpflichtung zur Evaluation und der fachübergreifende Ansatz bei der Planung und Durchführung.

Beurteilung der GAK-Kofinanzierung

238. Während allgemeinere Extensivierungsmaßnahmen durch die Gemeinschaftsaufgaben Agrarstruktur und Küstenschutz zusätzlich zu den EU-Zuschüssen kofinanziert werden (Kofianzierungssätze siehe Tabelle 5-7), gilt dies nicht für Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne. Diese gehören nicht zur Gemeinschaftsaufgabe und sind allein aus Landesmitteln zu finanzieren.

Damit wird die Attraktivität der allgemeinen Agrarumweltmaßnahmen gegenüber Naturschutzmaßnahmen für die Bundesländer erheblich gesteigert. Allerdings sind mit der Kofinanzierung durch die GAK auch konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung der Maßnahmen verbunden, was für einige Bundesländer ein Anlass ist, GAK-Mittel bevorzugt an anderen Stellen einzusetzen und bei den Agrarumweltprogrammen auf eine Kofinanzierung zu verzichten (s. OSTERBURG, 2002, S. 25).

Zwar wurde in der derzeitigen Förderperiode der formale Ausschluss von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht mehr so strikt ausgelegt, die grundsätzlichen Probleme bleiben jedoch bestehen. Die Diskussion darüber, ob eine Erweiterung der GAK eine Verfassungsänderung erfordert, ist noch nicht abgeschlossen. Allerdings könnte kurzfristig eine Verbesserung der Fördermöglichkeiten für den Naturschutz durch eine verstärkte Förderung multifunktionaler Maßnahmen erreicht werden. Solche Maßnahmen sollten Ziele des engeren Naturschutzes mit dem Schutz abiotischer Naturgüter und der Agrarstrukturförderung verbinden und primär in Gebieten mit erhöhtem Handlungsbedarf eingesetzt werden (Entwicklung gemeinsamer Gebietskulissen, Standortvorgaben).

Zuständigkeiten und Durchführung

239. In der derzeitigen Förderperiode hatte nach wie vor die Agrarverwaltung die Federführung bei der Gestaltung der Agrarumweltprogramme, doch waren nunmehr die Umweltbehörden maßgeblich an der Erstellung der Pläne beteiligt. Diese Zusammenarbeit schafft neue Chancen, die Förderkonditionen der einzelnen Maßnahmen in der Zukunft so gut aufeinander abzustimmen, dass eine im Verhältnis zu den Naturschutzmaßnahmen attraktivere Prämiengestaltung für einfache Extensivierungsmaßnahmen, die von der Agrarverwaltung entwickelt wurden (GÜTHLER, 2001 in OSTERBURG, 2002), vermieden wird. Eine intensive gemeinsame Gestaltung und Umsetzung der Programme kann auch die Gefahr einer Doppelförderung bei Kombinationsmodellen (OSTERBURG, 2002, S. 30) vermindern. In der Umsetzung und Kontrolle der Maßnahmen nach VO(EG) Nr. 1257/1999 dominiert der-zeit die Agrarverwaltung (siehe Zusammenstellung in OSTERBURG, 2002, S. 94 ff.), die für die GAK-Mittel zuständig und mit größeren Personalkapazitäten ausgestattet ist. In einigen Ländern werden auch die Naturschutzmaßnahmen von der Agrarverwaltung kontrolliert. Aufgrund der größeren fachlichen Nähe zu den Landwirten kann sich dies sowohl vorteilhaft (bessere Akzeptanz der Maßnahmen) als auch nachteilig aufgrund einer zu großen Toleranz gegenüber der eigenen Klientel (siehe AHRENS et al., 2000) auswirken. Eine Entschlackung und technische Unterstützung der Kontrollen würde den Weg für einen stärkeren Personaleinsatz in der Beratung frei machen. In besonderem Maße sollte dabei die naturschutzfachliche Beratung gefördert werden, die in vielen Ländern zu wenig institutionalisiert ist (OSTERBURG, 2002, S. 64). In einigen Ländern wurden gute Erfahrungen mit der Auslagerung der Beratung aus den Behörden gemacht. Biologische Stationen, spezialisierte Fachberater oder Landschaftspflegeverbände übernehmen dort diese Aufgabe (s. dazu Tz. 125).

5.1.4 Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft

240. Der Umweltrat hat sich bereits 1996 in seinem Sondergutachten zu einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung (SRU, 1996, Tz. 240 ff.) grundsätzlich mit den Strategien zur Honorierung von Umweltleistungen in der Landwirtschaft befasst. Eine nach traditionellem Muster handlungsorientierte, an der spezifischen Bodennutzung ansetzende Honorierungsstrategie wurde als ineffizient beurteilt und daher stattdessen für eine ergebnisorientierte, direkt an Umweltqualitätszielen orientierte Honorierungsstrategie plädiert. Der Vorteil gegenüber einer handlungsorientierten, einseitig kostenbezogenen Honorierung wurde vor allem in der Kosteneffizienz und höheren Anreizwirkung auf die Leistungsersteller gesehen. Mit einer ergebnisorientierten Honorierungsstrategie werden bei konstantem Honorierungsbetrag pro ökologischer Leistungseinheit günstige Leistung-Kosten-Relationen belohnt und ungünstige Relationen bestraft. Eine

Tabelle 5-7

Kofinanzierungssätze in der Agrarumweltförderung gemäß VO(EWG) Nr. 2078/1992 und VO(EG) Nr. 1257/1999
(in % vom Gesamtbetrag)

Kofinanzierung durch	Alte Länder	Neue Länder (Ziel-1-Gebiet)
EU	*50 %*	*75 %*
GAK (optional)[1]	*30 %*	*15 %*
Bundesland (mit GAK-Kofinanzierung)	*20 %*	*10 %*
Bundesland (ohne GAK-Kofinanzierung)	*50 %*	*25 %*

[1] Gemäß der „Grundsätze für eine markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung“, Kofinanzierung von 60 % der nationalen Mittel.

Quelle: MEHL und PLANKL, 1995

solche Strategie ist daher als ökonomisch leistungsgerecht zu bezeichnen und entwickelt durch ihren marktwirtschaftlichen Sanktionsmechanismus ein größeres Anreiz- und Innovationspotenzial bei den Leistungserstellern. Auch eine stärkere Identifikation der Leistungsersteller mit dem ökologischen Leistungsziel als unternehmerischem Ziel wurde als vorteilhaft erachtet. Die Leistungskontrolle verursacht bei vielen Zielen derzeit noch Schwierigkeiten. Manche Effekte treten erst nach vielen Jahren Entwicklungszeit ein und den Landwirten fehlt vielfach das ausreichende Wissen, um bestimmte Wirkungen feststellen zu können. Diese Schwierigkeiten scheinen jedoch grundsätzlich überwindbar zu sein. Instrumente einer ergebnisorientierten Honorierungsstrategie sind grundsätzlich aus marktwirtschaftlich-theoretischen Überlegungen handlungsorientierten Instrumenten vorzuziehen. Sie sind mit dem Standard-Preis-Ansatz von BAUMOL und OATES (1971) vergleichbar, der ebenfalls geeignet ist, umweltpolitisch vorgegebene Umweltstandards mit minimalen Vermeidungskosten zu erreichen. Ökologische Effektivität bei ökonomischer Effizienz und sozialer Ausgewogenheit sollte das Ziel einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung sein (von KNORRING, 1998). Eine ökonomisch leistungsgerechte Honorierung ökologischer Leistungen in der Landwirtschaft im Sinne eines ergebnisorientierten Ansatzes kann dazu einen Beitrag leisten.

241. Unabhängig von der grundsätzlichen Bevorzugung einer ergebnisorientierten Honorierungsstrategie verkennt der Umweltrat nicht die möglichen Hindernisse bei ihrer Verwirklichung (SRU, 1996, Tz. 248). So wird z. B. in der Praxis eine klare Grenzziehung zur handlungsorientierten Honorierungsstrategie nicht immer möglich und auch nicht erwünscht sein. Eine ökologisch klar ausgerichtete Handlung kann in besonderen Fällen so eng ergebnisorientiert sein, dass es einer weiteren Konkretisierung und Spezifizierung des ökologischen Ziels nicht mehr bedarf. So dürfte es z. B. sinnvoll sein, eine Bodennutzung in Form des Streuobstbaus angesichts seiner unstrittig positiven Wirkung auf die Artenvielfalt und das Grundwasser ebenso wie die Wanderschäferei und eine lediglich extensive Düngung von Grünland als eigenständige ökologische Leistung zu interpretieren, ohne auf den quantitativen Nachweis spezifischer Kenn- oder Zielarten (PIRKL und RIEDEL, 1991; RECK et al., 1991) als ökologische Leistungskriterien zu bestehen. Andererseits aber ist die klare Definition und Messbarkeit von Leistungskriterien, die das ökologische Leistungsziel als angestrebtes Ergebnis eindeutig widerspiegeln und auch den Leistungserstellern transparent und verlässlich erscheinen, für die praxisgerechte Umsetzung einer ergebnisorientierten Honorierungsstrategie unabdingbar. Sie stellt sicherlich ein großes, nach Meinung des Umweltrates aber lösbares Problem dar. Als besonders vielversprechender Ansatz zur ergebnisorientierten Bewertung ökologischer Leistungen und als Honorierungsbasis ist an ein Ökopunkte-Modell zu denken (KNAUER, 1989), auf das der Umweltrat ebenfalls schon in seinem Sondergutachten 1996 hingewiesen hat (SRU, 1996, Tz. 247), ohne es aber näher auszuführen. Auch bereits vorliegende Erfahrungen aus Pilotprojekten, wie sie z. B. mit dem Programm zum Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA) in Baden-Württemberg seit 1992 gemacht wurden, und Vorschläge zu einer stärkeren Ökologisierung dieses Programms (RUPP, 1993; ZEDDIES und DOLUSCHITZ, 1996; BRONNER et al., 1997; BRONNER, 2000) könnten bei der Entwicklung von Leistungskriterien wichtige Anregungen liefern. Ebenfalls lösbar erscheint das Problem möglicher Informationsdefizite bei den landwirtschaftlichen Leistungserstellern, denen trotz ihrer genauen Orts- und Unternehmenskenntnis nicht immer bewusst sein dürfte, welche Möglichkeiten einer ergebnisorientierten ökologischen Leistungshonorierung sich ihnen eröffnen. Die Darstellungen der Landschaftsplanung über erwünschte Naturschutzleistungen sowie Gebiete mit Biotopentwicklungspotenzialen können hier eine Hilfestellung geben. Aufklärung und Beratung bis hin zur späteren Leistungskontrolle könnten fach- und ortskundigen Vertrauensleuten, Verbänden oder Agenturen übertragen werden, die dadurch eine Mittlerrolle übernehmen und in ihrer Stellung gestärkt würden.

242. Die Honorierung ökologischer Leistungen führt bei den Leistungserstellern zu einem Renteneinkommen, das ihnen als Zusatzeinkommen zufließt und umso höher ausfällt, je niedriger die Kosten der Leistungserstellung sind. Ist die ökologische Leistungserstellung kostenlos, weil sie als Nebeneffekt bei der bisherigen Produktionsweise anfällt, so ist mit Mitnahmeeffekten zu rechnen, die beträchtlich sein können (AHRENS et al., 2000, S. 105 ff.). Gegen Mitnahmeeffekte auf der Anbieterseite ist zwar grundsätzlich nichts einzuwenden, da sie normalerweise bei jedem Markt- und Preismechanismus in Form der Produzentenrente auftreten. Sie erscheinen jedoch insofern in einem negativen Licht, als sie auf der staatlichen Gegenseite mit Ausgaben verbunden sind, die bei gegebenem Finanzierungsbudget die Möglichkeiten einer ökologischen Leistungshonorierung und damit das insgesamt realisierbare Leistungsergebnis einschränken. Nach Artikel 18 der VO(EG) Nr. 1750/1999 zur Durchführung der VO(EG) Nr. 1257/1999 heißt es, dass die Mitgliedstaaten anhand objektiver Kriterien die Notwendigkeit für einen Anreiz dienenden Teilbetrag der Beihilfe bestimmen sollen. Dieser Teilbetrag darf 20 % der Einkommenseinbußen und der aufgrund der Verpflichtung anfallenden Zusatzkosten nicht überschreiten, außer wenn bei einzelnen Verpflichtungen ein höherer Satz für unerlässlich gehalten wird, um die Wirksamkeit der Maßnahme sicherzustellen.

Unabhängig davon, ob dieser Grenzwert als zu niedrig zu kritisieren ist, so ist er doch zu beachten, sofern auch EU-Mittel zur Honorierung herangezogen werden sollen (WILHELM, 1999a). Vor diesem Hintergrund und unter der Zielsetzung ökologischer Effektivität bei ökonomischer Effizienz sollte besonderes Augenmerk auf das konkrete Honorierungsverfahren gelegt werden.

243. Der Umweltrat schlägt deshalb eine ergebnisorientierte Leistungshonorierung der Landwirtschaft auf Basis eines Ökopunktesystems mit Bieterverfahren vor, das im Folgenden kurz skizziert wird (vgl. hierzu auch von

KNORRING, 2002). Bei dem hier vorgeschlagenen System wird das ökologische Leistungsziel in ergebnisorientierte Ökopunkte übersetzt und jeder Ökopunkt mit einem einheitlichen Honorierungsbetrag ausgestattet, den der Leistungsersteller nach Erbringung der entsprechenden Leistung erhält. Der „Netto-Wert" eines Ökopunktes für den Leistungsersteller entspricht damit gerade der Differenz aus Honorierungsbetrag und Stückkosten der Leistungserstellung. Unter der Zielsetzung der Gewinnmaximierung wird der Leistungsersteller so lange Ökopunkte nachfragen, wie der Honorierungsbetrag über den Grenzkosten der Leistungserstellung liegt. Diese Kosten beinhalten auch mögliche Mindererträge durch notwendige Produktionsumstellungen (einschließlich Subventionsverlust). Bei steigenden Grenzkosten wird jeder Leistungsersteller bei gegebenem Honorierungsbetrag so lange Ökopunkte nachfragen – und demnach bereit sein, die entsprechende ökologische Leistung zu erbringen –, bis die Grenzkosten der Leistungserstellung genau auf die Höhe des Honorierungsbetrages angestiegen sind. Bis zur Erreichung dieser gewinnmaximalen Leistungsmenge erzielt der Leistungsersteller eine Produzentenrente, die sich aus der Differenz zwischen Honorierungsbetrag und Stückkosten der Leistungserstellung ergeben. Das Besondere an dem im Folgenden betrachteten Bieterverfahren besteht darin, dass ein Teil dieser Produzentenrente staatlicherseits abgeschöpft wird, wodurch zusätzliche Honorierungsmittel frei werden und damit bei gegebenem Budget anspruchsvollere ökologische Leistungsziele verfolgt werden können. Im Grunde läuft ein Bieterverfahren darauf hinaus, den Erwerb von Ökopunkten an eine Preiszahlung durch die potenziellen Leistungsersteller zu knüpfen, wodurch sich der Netto-Wert eines Ökopunktes auf die Differenz zwischen Honorierungsbetrag und Stückkosten zuzüglich Ökopunktpreis vermindert. Dabei wird zwar nicht verkannt, dass hiermit ein Trade-off zwischen dem Anreiz zur ökologischen Leistungserstellung und dem finanziellen Honorierungsrahmen entstehen kann, jedoch wird es im Rahmen des Bieterverfahrens weder wünschenswert noch möglich sein, die gesamte Produzentenrente abzuschöpfen.

244. Als konkretes Bieterverfahren zur Vergabe von Ökopunkten erscheint ein Verfahren sinnvoll, das sich eng an das Zinstenderverfahren der Geldpolitik anlehnt (vgl. z. B. EZB, 2000, S. 27 ff.). Hierbei müssen die potenziellen Leistungsersteller als Nachfrager nach Ökopunkten die von ihnen gewünschte Menge an Ökopunkten mit einem Preisgebot ausstatten. Die Zuteilung der Ökopunkte erfolgt im nächsten Schritt mit den höchsten Preisgeboten beginnend und endet dann, wenn der vorgegebene staatliche Finanzierungsrahmen ausgeschöpft ist. Er ist ausgeschöpft, wenn er der Differenz aus den gesamten Honorierungsbeträgen (Produkt aus Honorierungsbetrag pro Ökopunkt und Menge der zugeteilten Ökopunkte) und den Einnahmen aus dem Bieterverfahren (Produkt aus dem jeweils gebotenen und auch gezahlten Ökopunktpreis und der zu diesem Preis zugeteilten Ökopunktmenge) entspricht. Es lässt sich zeigen, dass mit einem solchen Verfahren bei gegebenen staatlichen Fördermitteln (in Abhängigkeit von den konkreten Produktions- bzw. Kostenbedingungen) eine Steigerung der geförderten ökologischen Leistungserstellung um bis zu ca. 40 % zu erzielen ist; im Umkehrschluss ergibt sich bei gegebenem ökologischem Leistungsziel eine Reduktion der benötigten staatlichen Fördermittel um bis zu ca. 30 % (vgl. von KNORRING, 2002). Dabei ist noch gar nicht berücksichtigt, dass es im Zuge einer stärker ökologisch orientierten Leistungshonorierung auch zu einer Freisetzung von Fördermitteln der bisherigen Agrarpolitik kommen dürfte und sollte. Zum einen wird es unumgänglich sein, dort Fördermittel zu streichen, wo Konflikte und Widersprüche zu einer ökologischen Neuorientierung der Agrarpolitik klar erkennbar sind. Zum anderen aber dürften auch im Rahmen eines Ökopunktesystems mit Bieterverfahren Fördermittel dadurch freigesetzt werden, dass die Einlösung von Ökopunkten in vielen Fällen Produktionsumstellungen erfordert und einen entsprechenden Verlust an herkömmlichen Fördermitteln bedeuten wird. Auch wenn dieser erwartete Verlust im Rahmen des Bieterverfahrens in der Kostensituation der Bieter und entsprechend niedrigen Preisgeboten Berücksichtigung finden sollte, so ist doch per Saldo ein Rückgang der herkömmlichen Fördermittel zu erwarten. Die freigesetzten Fördermittel könnten jedenfalls zu einer noch weiter gehenden ökologischen Leistungshonorierung eingesetzt werden und dürften dann – auch unter Berücksichtigung des schon erwähnten Trade-offs zwischen Leistungsanreiz und potenzieller Leistungsmenge – die tatsächlich erbrachte ökologische Leistung erhöhen. Das beschriebene Bieterverfahren würde demnach alles in allem zu einer erheblichen Effizienz- und Effektivitätssteigerung führen.

245. Der konkrete Honorierungsbetrag pro Ökopunkt ist bei dem beschriebenen Bieterverfahren nebensächlich, marktwirtschaftlich-theoretisch sogar belanglos. Je höher der Honorierungsbetrag ist, umso höher werden bei gegebener Kostensituation auch die Preisgebote für die Ökopunkte sein. Die Konkurrenz zwischen den Bietern wird unter idealtypischen Bedingungen dafür sorgen, dass der Spielraum für den einzelnen Bieter verengt und dadurch die Produzentenrente im Extremfall komplett, im praktischen Fall angesichts von Unteilbarkeiten zumindest teilweise, abgeschöpft wird. Dementsprechend fallen auch höhere staatliche Einnahmen an, die zur Kompensation der höheren Honorierungsausgaben eingesetzt werden können. Die Abschöpfung der Produzentenrente hat zudem den Vorteil, dass Mitnahmeeffekte und Zusatzeinkommen bei den Leistungserstellern reduziert werden und die genannten EU-Vorgaben eher eingehalten werden dürften. Und letztlich dürfte der Anreiz zur tatsächlichen Leistungserstellung höher sein, da der Erwerber einen Ökopunktpreis entrichtet hat, den er verlieren würde, wenn er auf die Leistungserstellung und damit auf die kompensierende Honorierung verzichtet.

246. Der Umweltrat verkennt nicht, dass ein Ökopunktesystem mit Bieterverfahren in der Praxis erheblichen Problemen bei der Verwirklichung ausgesetzt sein dürfte. Die Möglichkeit von Preisabsprachen, die allerdings bei jedem marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus gegeben ist, charakterisiert dabei nur eines von mehreren ernsten Problemen. Es dürfte im Übrigen umso gravierender

sein, je kleiner der Markt für Ökopunkte bzw. je regional kleinräumiger die ökologische Leistungserstellung etabliert wird. Bei weiträumiger ökologischer Leistungserstellung erscheint dagegen die Herausbildung örtlicher Kooperationen zwischen Leistungserstellern eher von Vorteil, da sie den Abbau von Informations- und Organisationsdefiziten und die ökologische Bewusstseinsbildung unterstützen können. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Einsatzmöglichkeiten dieses Verfahrens umso begrenzter sind, je flächenspezifischer Leistungen erbracht werden sollen. Auch das Problem einer klaren Transformation des ökologischen Leistungsziels in messbare Ökopunkte wurde schon angesprochen. Alles in allem aber dürfte das vorgeschlagene Bieterverfahren zu keinen schwer wiegenden zusätzlichen Problemen gegenüber der üblichen Honorierung nach Ökopunkten führen. Auch die notwendigen verfahrenstechnischen und organisatorischen Rahmenbedingungen scheinen erfüllbar zu sein. Gleichwohl ist dem Umweltrat bewusst, dass die konkrete Umsetzung des hier beschriebenen Verfahrens noch die Klärung von zahlreichen Detailfragen erfordert.

5.1.5 Zusammenfassung und Empfehlungen

Fehlende Märkte für Naturschutzleistungen

247. Die Bereitstellung des Gutes „Natur und Landschaft“ ist durch mannigfaltige Formen von Marktversagen geprägt. Als Folge hiervon bildet sich kein funktionsfähiger Markt für Naturschutzleistungen, obwohl einerseits eine latente und durch empirische Zahlungsbereitschaftsanalysen hinreichend bewiesene Nachfrage nach Naturschutzleistungen besteht, und andererseits die Landnutzer bei entsprechender Entlohnung zur Erbringung solcher Leistungen durchaus bereit sind. Somit ist es Aufgabe des Staates, durch rechtliche Rahmenbedingungen und finanzielle Umverteilung Natur- und Landschaftsschutz in wünschenswertem Maße zu gewährleisten.

Voraussetzungen für den effizienten Einsatz finanzieller Ressourcen

248. In Anbetracht knapper Budgets sollten sich Naturschutzmaßnahmen stärker als bisher von Effizienzüberlegungen leiten lassen. Dies betrifft sowohl die Ziele als auch die Instrumente des Naturschutzes. Um auf der Zielebene zu sinnvollen Prioritäten zu gelangen, empfiehlt der Umweltrat, einen verbindlichen Katalog von Mindestzielen und Mindeststandards zu definieren, deren Einhaltung absoluten Vorrang genießt. Diese Ziele und Mindeststandards sollten gewährleisten, dass ein Grundbestand an Naturkapital aufrechterhalten wird. Eine finanzielle Mindestausstattung des Naturschutzes, die zumindest die Verfolgung dieser Minimalziele erlaubt, ist aus Sicht des Umweltrates unerlässlich.

Maßnahmen und Instrumente des Naturschutzes sind in einer solchen Weise zu wählen, dass die vorgegebenen Ziele zu möglichst geringen Kosten erreicht werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen budgetwirksamen Kosten und Opportunitätskosten. Letztere schlagen sich nicht in einer unmittelbaren Beanspruchung öffentlicher Kassen nieder, sondern äußern sich lediglich in anderweitigen Nutzungsverzichten. Je nach ihrer Ausgestaltung können sich Naturschutzmaßnahmen durch unterschiedliche Kostenkombinationen auszeichnen. Dabei sind unter Effizienzgesichtspunkten insbesondere solche Maßnahmen von Interesse, die weder nennenswerte budgetwirksame Kosten noch nennenswerte Opportunitätskosten verursachen (z. B. Verzicht auf solche Infrastrukturprojekte, welche auch in ökonomischer Hinsicht nur von zweifelhaftem Nutzen sind).

Soweit Naturschutzmaßnahmen zu budgetwirksamen Kosten führen, ist eine ökonomisch effiziente Ausgestaltung unabdingbar, sodass die verfügbaren Mittel in die jeweils beste Verwendung fließen können. Hierzu ist nach Einschätzung des Umweltrates eine Umorientierung von handlungs- zu ergebnisbezogenen Kriterien erforderlich (vgl. auch SRU 2000, Tz. 1217). Dies betrifft vor allem auch den Vertragsnaturschutz. Nur eine ergebnisbezogene Mittelvergabe kann hier sicherstellen, dass die Akteure vor Ort den jeweils kostengünstigsten Weg zur Erreichung der gewünschten Naturschutzziele wählen können.

Ökonomische Steuerung der Flächennutzung

249. Wie der Umweltrat bereits in seinem Umweltgutachten 2000 hervorgehoben hat, stellt die ungebremste Flächeninanspruchnahme von inzwischen ca. 129 ha pro Tag eines der dringlichsten umweltpolitischen Probleme in Deutschland dar. Seither lässt sich hier keine grundsätzliche Trendwende erkennen. Die Realisierung der anzustrebenden Ziele – Verminderung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag in 2020 und Nullwachstum in der langfristigen Sicht (SRU, 2000, Tz. 532) – liegt nach wie vor in weiter Ferne. Der Umweltrat erneuert deshalb seine Forderung, die unumgängliche Weiterentwicklung der einschlägigen planungsrechtlichen Regelungen durch den Einsatz ökonomischer Instrumente zu flankieren. Für die dringend gebotene quantitative Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Sinne einer Tendenzsteuerung kommt nach Auffassung des Umweltrates nur ein System handelbarer Ausweisungsrechte in Betracht. Zur ergänzenden Steuerung der konkreten Nutzung ausgewiesener Flächen empfiehlt der Umweltrat die Einführung eines Abgabenmodells. Dabei sollte zurückgegriffen werden auf eine Neuversiegelungsabgabe, die sich an das für Sachsen-Anhalt entwickelte Modell anlehnt. Um den erhebungsseitigen Lenkungseffekt der Neuversiegelungsabgabe zu unterstützen, sollte ihr Aufkommen zu einer ökologischen Erweiterung des kommunalen Finanzausgleichs herangezogen werden. Im Rahmen dieser ökologischen Erweiterung sollte eine separate Nebenschlüsselmasse gebildet werden, die unabhängig von der jeweiligen Finanzkraft der Kommunen zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen verwendet wird. Unabhängig von diesen nur mittelfristig umzusetzenden Reformvorschlägen empfiehlt der Umweltrat, die aktuell anstehende Reform der Grundsteuer zu einem ersten Einstieg in die ökonomische Steuerung der Flächeninanspruchnahme zu nutzen.

Der Umweltrat hält auch eine Neuorientierung im Bereich flächenrelevanter Fördersysteme für notwendig.

Die Wohnungsbauförderung, und hier insbesondere die Eigenheimförderung, folgt gegenwärtig alleine den in der Bevölkerung vorhandenen Präferenzstrukturen und begünstigt flächenintensive Wohnformen. Der Umweltrat empfiehlt deshalb, größere Teile der Programme an regionale Kriterien des Bedarfs bzw. der Flächenverfügbarkeit zu binden und auf bestimmte Flächen bzw. Teilräume (z. B. Ballungszentren, Altflächen, Brachflächen) zu beschränken. Darüber hinaus sollten zulasten der Wohnungsbauförderung Mittel in den Bereich der Städtebauförderung verlagert werden, um dort die Bestandspflege und die Revitalisierung der Innenstädte voranzutreiben.

Finanzierung des Naturschutzes

250. Bund und Länder verausgabten im Jahre 2001 insgesamt 591,49 Mio. Euro für den Naturschutz. Eine Erweiterung dieses Finanzrahmens kann entweder durch die Umwidmung vorhandener Mittel oder die Erschließung zusätzlicher Finanzierungsquellen erfolgen. Besondere Bedeutung kommt dabei der Abschöpfung latent vorhandener Zahlungsbereitschaften zu. Dies kann über Spenden, Eintrittspreise, lokale Abgaben und Einnahmen aus dem Verkauf von Komplementärgütern erfolgen. Eine zusätzliche Möglichkeit zur Erweiterung der finanziellen Ressourcen für den Naturschutz besteht in einer entsprechenden Änderung der Rahmenbedingungen für private Finanzierungen. So bilden insbesondere Stiftungen ein wichtiges Scharnier zwischen privatem Engagement und öffentlicher Aufgabenerfüllung. In diesem Zusammenhang begrüßt der Umweltrat, dass mit dem „Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen“ die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Zuwendungen an Stiftungen verbessert wurden. Eine weitere Finanzierungsquelle können gemeinnützige Umweltlotterien darstellen. Hier bemängelt der Umweltrat, dass es in einigen Bundesländern nach wie vor heftigen Widerstand gegen die Einrichtung solcher Lotterien gibt.

Förderung des Naturschutzes durch Agrarumweltprogramme

251. Agrarumweltprogramme sind aus Sicht des Umweltrates ein adäquates Mittel, Subventionen an ökologische Leistungen zu knüpfen und so die fehlgeleitete Subventionspolitik der vergangenen Jahrzehnte zu korrigieren. Die derzeitigen Subventionszahlungen an die Landwirtschaft sollten unter ökologischen Gesichtspunkten überprüft und gegebenenfalls in entsprechende Agrarumweltprogramme umverteilt werden. Die Bundesregierung sei bei der Umsetzung der Verordnung (VO(EU) Nr. 1257/1999) davor gewarnt, die Entwicklung der Landwirtschaftsstruktur lediglich an den Erfordernissen der Wettbewerbsfähigkeit auf den Agrarmärkten auszurichten und die ökologischen Notwendigkeiten als residuale Nebenbedingungen anzusehen. Der Umweltrat weist die Bundesregierung daraufhin, dass die bislang zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel nicht ausreichen, um eine ökologische Umsteuerung in der land- und forstwirtschaftlichen Produktion herbeizuführen. Die Kofinanzierung wird als großes Hindernis gesehen, auch ärmere Länder zur Teilnahme an Agrarumweltprogrammen in einem ausreichenden Maße zu bewegen. Dadurch ist eine effiziente Mittelverteilung nicht gegeben, da nicht sichergestellt werden kann, dass Fördergelder in Regionen mit erhöhtem ökologischen Handlungsbedarf fließen. Um eine effiziente Mittelverwendung in den Ländern zu begünstigen, kann gegebenenfalls nicht ganz auf den Zwang zu einer geringen Kofinanzierung durch die Länder bzw. nationale Mittel verzichtet werden. Auf jeden Fall sollte auf EU-Ebene darauf hingewirkt werden, dass die Ungleichbehandlung der beiden Säulen der Agrarpolitik beendet und eine erheblich höhere EU-Kofinanzierung speziell der Agrarumweltmaßnahmen sowie sonstiger Naturschutzmaßnahmen erfolgt. Damit würden auch die Probleme einer vornehmlich an der Finanzkraft der Länder orientierten Mittelverteilung im Bundesgebiet abgemildert und der naturschutzfachliche Handlungsbedarf könnte bei der Mittelverteilung stärker in den Vordergrund treten.

Empfehlungen zur Stärkung der naturschutzorientierten Maßnahmen im Rahmen der VO(EG) Nr. 1257/1999 auf der Ebene der EU

252. Die Leitlinie der Bundesregierung bei der Mitgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik sollte unter Naturschutzgesichtspunkten nicht nur die Stärkung der zweiten Säule der Agrarpolitik sein. Innerhalb dieses Zieles sollte es insbesondere um eine Verbesserung der Bedingungen der Agrarumweltprogramme und speziell der naturschutzorientierten Maßnahmen gehen.

Schritte die zu diesem Ziel hinführen sind

- erhöhte Flexibilität der EU-Vorgaben hinsichtlich einer schnelleren Beseitigung von Programmfehlern und Anpassung der Maßnahmen an örtliche Gegebenheiten;
- Ermöglichung von EU-kofinanzierten Ausgleichszahlungen für hoheitliche Auflagen in allen Schutzgebietstypen. Dabei muss allerdings gewährleistet werden, dass nicht der Erhalt des Staus quo oder die gute fachliche Praxis gefördert werden;
- Anhebung des Höchstbetrages von solchen Ausgleichszahlungen nach VO(EG) Nr. 1257/1999, Artikel 16, um die Benachteiligung gegenüber freiwilligen Maßnahmen aufzuheben; Anhebung der Höchstbeträge für besondere Naturschutzmaßnahmen, nach Artikel 22 bis 24, um einen kostendeckenden Ausgleich zu ermöglichen;
- Kofinanzierung der Naturschutzberatung;
- Aufhebung des Ausschlusses von Nicht-Landwirten bei der Förderung der Agrarumweltmaßnahmen;
- Einführung der Möglichkeit einer pauschalen Anrechnung eines Anteils an Landschaftsstrukturelementen zwischen 10 und 20 % der Förderfläche bei Agrarumweltmaßnahmen („Bayerisches Modell“);
- Lockerung des Jährlichkeitsprinzips des EAGFL Abt. Garantie für Agrarumweltmaßnahmen;

- Die Anforderung der EU, die Einhaltung der guten fachlichen Praxis in Betrieben zu prüfen, die an Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO(EG) Nr. 1257/1999 teilnehmen, kann dazu führen, dass in solchen Betrieben die behördliche Kontrolldichte höher liegt als im Durchschnitt aller Betriebe. Landwirte, die freiwillig Umweltleistungen erbringen, sollten jedoch nicht anders behandelt werden als Nicht-Teilnehmer. Stichprobenartige Kontrollen der guten fachlichen Praxis sollten daher in allen landwirtschaftlichen Betrieben gleichermaßen durchgeführt und die Ergebnisse dokumentiert werden;
- Auswertung der Evaluierungsergebnisse der Länder in Richtung auf die Differenzierung der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit; parallel dazu sollten Forschungsanstrengungen in diesem Bereich unternommen werden. Im nächsten Schritt sollten sich Vereinfachungen der Vorschriften zur Evaluierung ergeben. Bei der Fortschreibung der Vorgaben zur Evaluierung sollten außerdem die derzeitigen Schwierigkeiten der Länder berücksichtigt werden.

Empfehlungen zur Stärkung der naturschutzorientierten Maßnahmen im Rahmen der VO(EG) Nr. 1257/1999 auf der Ebene des Bundes und der Länder

253.

- Nutzung kurzfristiger Möglichkeiten zur Verbesserung der Fördermöglichkeiten für den Naturschutz durch eine verstärkte Förderung multifunktionaler Maßnahmen im Rahmen der GAK; dabei sollten die Ziele des engeren Naturschutzes mit solchen des Schutzes abiotischer Naturgüter und der Agrarstrukturförderung verbunden werden; Klärung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Förderung von Naturschutzmaßnahmen in der GAK; Bindung der Kofinanzierung allgemeiner Extensivierungsmaßnahmen durch die GAK an einen Handlungsbedarf unter Umweltgesichtspunkten; keine Förderung von Maßnahmen der guten fachlichen Praxis.
- Verstärkung des Prinzips einer gemeinsamen Programmierung der Agrarumweltprogramme aber auch anderer Maßnahmen nach VO(EG) Nr. 1257/1999 durch die Umwelt- und Landwirtschaftverwaltungen; dabei sollte das Prinzip der Bindung der Mittel an einen erhöh-ten Handlungsbedarf unter Umweltgesichtspunkten (z. B. bezogen auf Standorttypen) sowie einer vergleichbaren Prämiengestaltung für einfache Extensivierungsmaßnahmen und Naturschutzmaßnahmen verfolgt werden. Flächendeckend sollten lediglich Maßnahmen wie ökologischer Landbau, der Verzicht auf Mineraldünger oder chemischen Pflanzenschutz oder die Anreicherung der Flur mit Landschaftsstrukturen angeboten werden. Multifunktionale Landschaftsstrukturen sollten Mindestanforderungen hinsichtlich ihrer Ausgestaltung entsprechen (z. B. Mindestbreite). Flächen- bzw. standortspezifisch sollten Maßnahmen in Gebieten mit gefährdetem Grundwasser, in Randbereichen der Oberflächengewässer, Gebieten mit hohem Biotopentwicklungspotenzial, in schutzwürdigen Biotopen sowie in Gebieten, deren Offenhaltung für die Erholung oder Aufrechterhaltung von klimatischen Funktionen notwendig oder wünschenswert ist, angeboten werden.
- Wahrnehmung einer stärker aktiv moderierenden Rolle des Bundes im Bereich der Naturschutzprogramme. Damit kann eine Angleichung der Finanzierungsbedingungen in den Bundesländern (z. B. max. Prämienhöhen pro ha geförderter Fläche angleichen) angestrebt werden.
- Vereinfachung der Handhabung von Kontrollen und der Berichtspflichten (nach InVeKoS) vor allem durch verstärkten EDV-Einsatz einschließlich GIS und automatisierter Auswertung von Fernerkundungsdaten. Der Aufbau und die Weiterentwicklung solcher Systeme und Datenbanken lohnt sich für die Bundesländer allerdings nur, wenn eine gewisse Planungssicherheit hinsichtlich einer längerfristigen Weiterführung der Förderung in dieser Form gegeben ist.
- Förderung und Institutionalisierung einer naturschutzfachlichen Beratung; Nutzung von Möglichkeiten der Auslagerung der Beratung in eigenständige Institutionen.

Eine integrierte ländliche Entwicklung erfordert lokale Moderatoren mit naturschutzfachlichen Kenntnissen, die Landwirte qualifiziert beraten und als Ansprechpartner zwischen Bürgern, Kommunen, Naturschutzverbänden, Landwirten und Verwaltung vermitteln können.

Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft

254. Der Umweltrat hat bereits in seinem Sondergutachten 1996 hervorgehoben, dass eine nach traditionellem Muster handlungsorientierte Honorierungsstrategie für ökologische Leistungen der Landwirtschaft ineffizient ist und stattdessen für eine ergebnisorientierte Honorierungsstrategie plädiert. Als besonders vielversprechender Ansatz für eine ergebnisorientierte Honorierungsstrategie gilt nach Auffassung des Umweltrates ein Ökopunktemodell, wie es in Pilotprojekten bereits erprobt wurde (z. B. MEKA). Problematisch bei den bisherigen Ökopunktemodellen ist jedoch, dass ein großer Teil der verfügbaren Fördermittel bei den Leistungserstellern als Renteneinkommen anfällt, sodass beträchtliche Mitnahmeeffekte bzw. Überkompensationen entstehen. Bei einem gegebenen Finanzierungsbudget werden hierdurch die Möglichkeiten einer ökologischen Leistungshonorierung und damit das insgesamt realisierbare Leistungsergebnis eingeschränkt. Als weiteres Problem kommt hinzu, dass nach EU-Vorgaben nur 80 % des an die Leistungsersteller gezahlten Honorierungsbetrages der Abdeckung von Zusatzkosten oder Mindererträgen und nur 20 % des Honorierungsbetrages als echtes Zusatzeinkommen mit Anreizcharakter dienen darf. Der Umweltrat empfiehlt deshalb eine ergebnisorientierte Leistungshonorierung der Landwirtschaft auf Basis eines Ökopunktesystems mit einem speziellen Bieterverfahren, das es ermöglicht, einen Teil der Renteneinkommen abzuschöpfen. Dem Umweltrat ist bewusst, dass vor der flächendeckenden Einführung

eines solchen Modells noch zahlreiche Detailfragen zu klären und Erfahrungen zu sammeln sind. Da jedoch durch die teilweise Abschöpfung der Renteneinkommen, je nach konkreten Produktions- und Kostenbedingungen bei gegebenem Finanzierungsbudget, eine erhebliche Steigerung der geförderten ökologischen Leistungserstellung erzielt werden kann, empfiehlt der Umweltrat eine zügige Erprobung im Rahmen von Pilotprojekten.

5.2 Planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente des Naturschutzes

255. Der Umweltrat hat in der Vergangenheit immer wieder auf die Defizite bei der Ausgestaltung und Anwendung der Instrumente der planerischen und rechtlichen Steuerung im Naturschutz hingewiesen und die dringende Reformbedürftigkeit insbesondere der Instrumente der Landschaftsplanung, der Eingriffsregelung und des Gebiets- und Artenschutzes angemahnt. Ihren gesetzlichen Zielauftrag verfehlen diese Instrumente aufgrund unzureichender Ausgestaltung und erheblicher Vollzugsdefizite deutlich (SRU, 2000; SRU, 1996a und b; SRU, 1987; SRU, 1985). Es besteht nach wie vor dringender Regelungs- und Reformbedarf, der durch neue rechtliche Vorgaben auf europäischer Ebene nochmals verschärft wird: Hierzu zählen vor allem die EG-Richtlinie über die strategische Umweltprüfung für Pläne und Programme und die EG-Wasserrahmenrichtlinie, die erhebliche Neuerungen für das deutsche Planungsrecht mit sich bringen. Reformbedarf ergibt sich auch durch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (vgl. SRU, 2002, Kapitel 3.2.4). Im Hinblick auf diese Rechtsentwicklungen erscheint dem Umweltrat eine erneute, aktualisierte Bewertung der praktischen Wirksamkeit und Reformbedürftigkeit des Instrumentariums der rechtlichen und planerischen Steuerung erforderlich. Dabei geht es in den folgenden Ausführungen auch um die mögliche Kompatibilität von seit langem bestehenden Instrumenten wie der Landschaftsplanung mit neuen bzw. geplanten Instrumenten wie der Strategischen Umweltprüfung und der Wasserrahmenrichtlinie. Im Folgenden werden dazu die planerischen und ordnungsrechtlichen Instrumente des Naturschutzes näher betrachtet.

5.2.1 Räumliche Gesamtplanung

256. Dem System der hierarchischen Gesamtplanung durch Bundesraumordnung, Landes-, Regional- und Bauleitplanung sind zweifellos erhebliche Erfolge bei der Raumentwicklung, insbesondere bei der Entwicklung einer räumlich ausgewogenen Infrastruktur und bei der Abschwächung von Wohlstandsdisparitäten zwischen den Regionen zu verdanken. Allerdings ist auch zu beobachten, dass gerade die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege vielfach nicht in ausreichendem Maße planerisch erfasst und abgesichert worden sind. Die immer noch zunehmende Suburbanisierung hat die Raumplanung bisher ebenso wenig aufhalten können wie die rapide fortschreitende Flächenversiegelung.

5.2.1.1 Bundesraumordnung und Landesplanung

257. Die Aufgabe der Bundesraumordnung beinhaltet nach dem Raumordnungsgesetz (§ 18 Abs. 1 ROG) insbesondere die Entwicklung von Leitbildern „der räumlichen Entwicklung des Bundesgebiets“. Dabei müssen auch über die Länder hinausgreifende Zusammenhänge „als Grundlage für die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft“ berücksichtigt werden. Ziel der Raumordnung ist es nach § 1 Abs. 1 ROG, „den Gesamtraum der Bundesrepublik und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“. Leitvorstellung ist dabei eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt (§ 1 Abs. 2 ROG). Die raumplanerische Umsetzung dieser Ziele erfolgt durch die Raumordnungspläne des Bundes und der Länder. Für die Landesraumordnung haben die Länder in ihren Landesplanungsgesetzen gemäß § 6 ROG eigene Rechtsgrundlagen geschaffen.

258. Innerhalb des Raum- und Fachplanungsrechts kommt der Bundesraumordnungs- und Landesplanung eine umfassende Koordinierungs- und Vorabwägungsfunktion im Hinblick auf die überörtlichen Belange der Flächennutzung zu. Dies gilt zum einen materiellrechtlich dadurch, dass die jeweiligen raumbedeutsamen Fachplanungen und die kommunale Bauleitplanung die verbindlichen Ziele der Raumordnung zu beachten haben. Zum anderen wird die Koordinierung verfahrensrechtlich durch das besondere Raumordnungsverfahren gewährleistet, in dem raumbedeutsame Planungen untereinander und mit den Vorgaben der Raumordnung abzustimmen sind. Soll von den Zielen abgewichen werden, ist dies nur nach einem besonderen Zielabweichungsverfahren (§ 11 ROG) zulässig. Bei der Aufstellung der Raumordnungs- und Landespläne hat die Raumordnung ihrerseits die sektoralen Belange der Fachplanungen abwägend zu berücksichtigen und zu einem Ausgleich zu bringen. Auf diese Weise ergibt sich eine (auch) horizontale Wechselwirkung zwischen der raumbezogenen Fachplanung und der Gesamtplanung. Insoweit ist es für den Naturschutz von größter Bedeutung, dass seine raumbedeutsamen Voraussetzungen möglichst frühzeitig und umfassend in die Raumordnung und den gesamtplanerischen Koordinierungsprozess mit einfließen. Das gilt selbstverständlich nicht nur für die überörtliche Ebene der Bundesraumordnung und Landesplanung, sondern auch für die regionale und lokale Ebene der Regional- und Bauleitplanung (Tz. 261 ff.).

259. Die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden in der Raumplanung des Bundes und der Länder allerdings vielfach noch nicht hinreichend berücksichtigt oder – soweit sie in die Planung eingehen – gegenüber den Fachplanungen und nachgeordneten

Raumplanungen nicht ausreichend durchgesetzt. Für die schwache Position des Naturschutzes in der Bundes- und Landesplanung sind vor allem folgende Gründe zu nennen:

– Der im Raumordnungsgesetz (ROG) und im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) als übergeordnetes Leitbild verankerte Nachhaltigkeitsgrundsatz ist nicht ausreichend präzisiert, um als Zielvorstellung für die räumliche Entwicklung, als Maßstab für die Entscheidung von Raumnutzungskonflikten und als Messlatte für die Förderungswürdigkeit von Aktivitäten und Konzepten und die Beurteilung des Erfolges der Raumordnungspolitik zu dienen.

– Auch sonst fehlt es in der Raumordnung immer noch an qualifizierten und quantifizierten Zielsetzungen für Naturschutz und Landschaftspflege. Die überwiegend sehr abstrakten Zielsetzungen haben in der Abwägung und gegenüber gegenläufigen Raumnutzungsansprüchen kaum mehr als Appellcharakter. Solche vagen Ziele reichen nicht aus, um dem Naturschutz gegenüber anderen Belangen der Bodennutzung ausreichend zur Geltung zu verhelfen.

– Im konkreten Konflikt mit sektoralen Fachplanungen fehlt bei den Trägern der Landesplanung häufig der politische Wille zur Durchsetzung der Naturschutzziele gegen die konfligierenden wirtschaftlichen Interessen. Vor allem der verstärkte regionale Standortwettbewerb trägt dazu bei, dass der wirtschaftlichen Entwicklung der Vorrang vor dem Schutz von Natur und Landschaft eingeräumt wird. Im Ergebnis beschränkt sich die Landesplanung deshalb häufig nur auf eine additive Zusammenfassung der Ziele der Fachplanungen (vgl. auch ERBGUTH, 1999).

Empfehlungen

260. Der Umweltrat empfiehlt erneut (vgl. SRU, 1996, Tz. 72 f.) die Stärkung der Bundesraumordnung, um den nationalen Interessen an einer nachhaltigen Entwicklung des Raumes ausreichenden Einfluss zu verschaffen. Dieses ist sowohl zur Integration nationaler raumordnerischer Belange in die europäische Raumordnungspolitik als auch zur Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung vor dem Hintergrund der Tendenzen zur Regionalisierung und des regionalen Standortwettbewerbes notwendig (z. B. stärkerer Einfluss der Bundesraumordnung auf die Bundesverkehrswegeplanung). Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg ist die Präzisierung des übergeordneten Nachhaltigkeitsgrundsatzes, um konkretere und verbindlichere Leitvorstellungen für die untergeordneten Ebenen bereitzustellen. Auf Bundesebene sollte außerdem stärker von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, die Vergabe von Bundesmitteln, z. B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz, an raumordnerische Vorgaben zu knüpfen. Auch um den auf eine Integration der Belange abzielenden Vorstellungen der EU-Strukturpolitik gerecht zu werden, sollten Fördermittel generell auf der Grundlage der raumordnerischen Zielvorstellungen vergeben werden.

5.2.1.2 Regionalplanung

261. Die Regionalplanung kann als Bindeglied zwischen der Landesplanung und der gemeindlichen Gesamtplanung bezeichnet werden. Als teilraumbezogene regionale Stufe der Landesplanung kommt ihr die Aufgabe einer vorausschauenden, zusammenfassenden und überfachlichen Planung für die siedlungsstrukturelle Entwicklung der jeweiligen Region auf längere Sicht zu. Dabei soll sie die Leitbilder und Raumgliederungen der verschiedenen Fachplanungen zu einem gemeinsamen regionalplanerischen Leitbild verknüpfen. In der fachwissenschaftlichen Debatte wird zunehmend eine Beschränkung der Regionalplanung auf einige wenige Kernaufgaben gefordert, in denen Steuerungsleistungen derzeit möglich sind. Als solche Kernaufgaben werden die Entwicklung und Umsetzung von Zielen zur regionalen Siedlungsstruktur, zur regionalen Freiraumstruktur und zur regionalen Infrastruktur genannt (DRESSLER et al., 2000; KISTENMACHER et al., 2001).

Dieser Vorschlag, die Regionalplanung auf ihre Kernkompetenzen zu beschränken, ist allerdings zu Recht umstritten: eine derartige Beschränkung der Aufgabenfelder birgt grundsätzlich die Gefahr, dass wenig durchsetzungsfähige Belange – darunter insbesondere auch der Naturschutz und die Landschaftspflege – nicht mehr angemessen berücksichtigt werden und aufgrund einer mangelnden Integration Vorentscheidungen zugunsten gegenläufiger Belange getroffen werden, die sich in den nachfolgenden Planungsstufen und der örtlichen Flächenpolitik fortsetzen. Der Umweltrat ist deshalb der Auffassung, dass die breite Aufgabenkompetenz der Raumordnung erhalten werden muss. Hinzu kommt, dass der Bedarf nach gesamträumlicher Koordinierung angesichts zunehmender Dezentralisierungsbestrebungen steigt.

Defizite bei der Integration von Naturschutzbelangen

262. Die Integration von Naturschutzbelangen in die Regionalplanung ist nach wie vor in den Ländern nicht befriedigend gelöst. Zwar werden zunehmend auch Leitbilder bzw. Leitlinien einer angestrebten Landschaftsentwicklung in der Region formuliert, die Naturschutzbelange werden jedoch zu wenig berücksichtigt und entsprechende planerische Festsetzungen nicht in ausreichendem Maße vorgenommen (von DRESSLER et al., 2000, S. 99 f.).

So ist in der Regionalplanung die Ausweisung und Ausgestaltung von Vorranggebieten nach § 7 Abs. 4 Nr. 1 ROG für Natur und Landschaft defizitär. Aus Sicht des Naturschutzes kommt der gesetzlichen Möglichkeit, solche Vorranggebiete für den Naturschutz auszuweisen, eine zentrale Bedeutung zu (vgl. auch KISTENMACHER et al., 1993). Nur auf Basis einer solchen genauen Darstellung der zu schützenden Naturentitäten und einer präzisen Begründung der Vorranggebietsfestlegung kann sich diese Festlegung später gegen konkurrierende Belange bzw. Fachplanungen behaupten. Zur Absicherung der Vorranggebiete ist es zudem erforderlich, wichtige Schutzziele im Regionalplan gleichsam als Ziele der Raumordnung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 3 ROG festzusetzen,

damit sie ein Mindestmaß an rechtlicher Verbindlichkeit gegenüber der kommunalen Bauleitplanung und projektbezogenen Fachplanungen erlangen. Allerdings wird auch auf die Festlegung solcher verbindlicher Naturschutzziele häufig verzichtet. Die bislang weit verbreitete Praxis der Regionalplanung, lediglich rechtlich bereits gesicherte Schutzgebiete als Vorranggebiete aufzunehmen, wird den Erfordernissen eines den Zielen des § 1 BnatSchG n. F. verpflichteten Naturschutzes keinesfalls gerecht. Ein positives Beispiel stellt insoweit Niedersachsen dar, das in seinem Landesraumordnungsprogramm eindeutige Kriterien für die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten vorgegeben hat (von DRESSLER et al., 2000, S. 98 ff.).

263. Eine weitere Aufgabe der Regionalplanung im Bereich des Naturschutzes liegt darin, in Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung Freiräume für Natur- und Landschaft zu sichern und zu entwickeln (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Nach einem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung sollen dazu „vor allem in verdichteten Räumen geeignete Koordinations- und Sicherungsinstrumente wie regionale Grünzüge und Grünzäsuren mit Vorrangqualität für den Aufbau eines bis in die Siedlungen hineinreichenden regionalen Freiraumverbundes konsequent angewandt werden“ (MKRO, 1996). Darüber hinaus sollen in verstädterten Gebieten Grünräume und Grünzüge mit Bedeutung für Erholung und Freizeit in besonderem Maße in ein ökologisches Verbundsystem einbezogen werden (von DRESSLER et al., 2000, S. 106 f.). Dies greift auch § 2 Abs. 1 Nr. 10 BNatSchG n. F. auf, wonach im besiedelten Bereich noch vorhandene Naturbestände wie Wälder, Hecken, Wegraine, Saumbiotope, Bachläufe, Weiher sowie sonstige ökologisch bedeutsame Kleinstrukturen zu erhalten und zu entwickeln sind.

264. Für Freiräume, die in ihren ökologischen, sozialen und ökonomischen Funktionen erheblich geschädigt oder beeinträchtigt sind, wie Gebiete im Umland vieler Großstädte, sollten Sanierungs- und Entwicklungsgebiete (gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 c ROG) ausgewiesen werden. Diese Ausweisungen sind aber ihrerseits nur wirksam, wenn sie durch möglichst detaillierte Handlungskonzepte ergänzt werden, die fachplanerische, regionalwirtschaftliche und förderpolitische Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen festlegen und koordinieren (MKRO, 1996). Obwohl in der Praxis für viele der in Regionalplänen ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete aus naturschutzfachlicher Sicht ein Entwicklungserfordernis besteht, wird dies in der Regionalplanung meist nicht besonders betont (von DRESSLER et al., 2000, S. 109). Eine verstärkte Ausweisung von Entwicklungsflächen einschließlich konkreter Sanierungs- und Entwicklungsprogramme für Natur und Landschaft erscheint im Übrigen auch im Hinblick auf den durch die Eingriffsregelung geschaffenen Kompensationsflächenbedarf sinnvoll und geboten. Durch dieses Instrument und die Möglichkeit der planexternen Kompensation können die im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung entstehenden Kompensationspflichten gezielt für eine Flächenentwicklung eingesetzt werden (vgl. z. B. MÜLLER-PFANNENSTIEL und RÖßLING, 2000; RÖßLING, 1999).

265. Als eine wesentliche Ursache für die unzureichende Integration der Naturschutzbelange in die Regionalplanung ist immer wieder die mangelhafte methodische Kompatibilität der Landschaftsplanung kritisiert worden. Die Darstellungen und Zielbestimmungen der Landschaftsplanung seien schon aus methodischen und formalen Gründen häufig für die Regionalplanung nicht brauchbar. Diese Kritik hat bereits zu einer stärkeren Ausrichtung der Landschaftsrahmenplanung auf die Bedürfnisse der Regionalplanung geführt. Der neue § 14 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG n. F. fordert nun auch ausdrücklich, dass auf die Verwendbarkeit der Landschaftsplanung für die Raumordnungspläne und die Bebauungspläne Rücksicht zu nehmen ist. Auch in allen neueren Arbeitshilfen, Modellplanungen und Richtlinien bzw. Erlassen zur Landschaftsrahmenplanung wird die Verwertbarkeit der Darstellungen des Landschaftsrahmenplans für die Regionalplanung behandelt (von DRESSLER et al., 2000, S. 95). Von den Landesministerien einiger Bundesländer werden gegenwärtig einheitliche Anleitungen zur Darstellung der Naturschutzbelange in der Regionalplanung erarbeitet, die dem neuesten methodischen Stand entsprechen werden. Diese Anleitungen werden zumindest bei der Darstellung großer Teile ihrer Planaussagen auf die länderspezifischen regionalplanerischen Darstellungskategorien ausgerichtet (von DRESSLER et al., 2000, S. 95). Endgültige Aussagen über die Wirksamkeit dieser Bemühungen sind allerdings noch nicht möglich, da der eigentliche Integrationsprozess durch die Regionalplanung in allen untersuchten Fällen noch nicht abgeschlossen ist. Inwieweit durch die methodischen Anleitungen die Integration der Landschaftsplanung in die Regionalplanung verbessert werden kann, bleibt noch abzuwarten. Der bisherige Verlauf der Arbeiten an diesen methodischen Anleitungen hat unter anderem gezeigt, dass in den Ländern noch sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, auf welche Weise die Landschaftsplanung in die Regionalplanung integriert werden soll (von DRESSLER et al., 2000, S. 95).

Fördergebietskulissen

266. Auch ein sinnvoller Einsatz von Fördermitteln für den Naturschutz setzt ein planerisches Entwicklungskonzept voraus. Angesichts eines Fördervolumens für Agrarumweltprogramme von inzwischen insgesamt ca. 700 Mio. Euro pro Jahr im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 (davon ca. 16 % für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen, OSTERBURG, 2001, Tab. 10 und 11) und einer geförderten Fläche von 27 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (4,7 Mio. ha) im Jahr 1999 (LOTZ, 2001b) sollte einer Berücksichtigung und räumlichen Steuerung solcher Programme sowohl in der Landschaftsrahmenplanung als auch in der Regionalplanung eine wachsende Bedeutung zukommen (vgl. auch SRU, 1994, Tz. 924; SRU, 1996, Tz. 155). In vielen Bundesländern, beispielsweise in Niedersachsen, aber auch in Nordrhein-Westfalen und Hessen (von DRESSLER et al., 2000, S. 114 ff.), ist jedoch der umgekehrte Prozess zu beobachten. „Programmflächen“ werden dort in Regionalplänen berücksichtigt und dienen als Kriterium für die Ausweisung von

Vorrang- und Vorsorgegebieten. Eine konzeptionelle Steuerung der Fördermittelvergabe durch Gebietsausweisungen der Regionalplanung ist hingegen in keinem Bundesland feststellbar. In Zukunft sollten nach Ansicht des Umweltrates regionalplanerische Vorgaben in Form von Gebietskulissen der Lenkung und dem effizienten Einsatz von Fördermitteln insbesondere der Agrarstrukturmittel (vgl. Tz. 224 ff.) dienen.

Zusammenfassung und Empfehlungen

267. Mit Blick auf die Planungspraxis konstatiert der Umweltrat, dass der Naturschutz auf der – gerade für die Freiraumentwicklung vielfach entscheidenden – Ebene der Regionalplanung nach wie vor nicht annähernd ausreichende Berücksichtigung findet. Ein eher formaler Grund dafür lag bisher darin, dass die Belange des Naturschutzes im Landschaftsprogramm und insbesondere im Landschaftsrahmenplan mit einer eigenen, für die Regionalplanung wenig anknüpfungsfähigen Plansprache dargestellt wurden. Insofern ist es wichtig, dass die Arbeiten an einer kompatiblen Methodik in der Landschaftsplanung rasch zum Abschluss gebracht werden. Allein das wird aber nicht genügen, um den Belangen des Naturschutzes in der Regionalplanung zu mehr Geltung zu verhelfen. Dieses setzt vielmehr voraus, dass der Regionalplanung in den Landesplanungsgesetzen wesentlich konkretere und striktere Zielvorgaben bezüglich Naturschutz und Landschaftspflege gemacht werden. Unerlässlich ist auch eine Pflicht zur umfassenden Darstellung der Naturschutzbelange im Regionalplan und eine naturschutzspezifische Planbegründungspflicht.

Zudem sollten die Träger der Regionalplanung noch viel stärker dazu veranlasst werden, konkrete Schutzziele für den Natur- und Landschaftsschutz schon im Regionalplan als verbindliche Raumordnungsziele festzulegen. Vorranggebiete sollten auf der Grundlage der planerischen Gesamtabwägung überall dort festgelegt werden, wo es nach Abwägung aller relevanten raumplanerischen Belange sinnvoll erscheint und nicht nur auf Flächen, die bereits dem gesetzlichen Gebietsschutz unterstehen. Um die planerische Abwägung zu einer einheitlichen, sachgerechten Vorranggebietsausweisung anzuleiten, sollten die Landesgesetzgeber bzw. die Landesministerien der Regionalplanung rasch breit angelegte, eindeutige Kriterien an die Hand geben, so wie es ansatzweise schon im niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm geschehen ist. Zur Sicherung von Freiräumen in verdichteten Räumen sollten die Träger der Regionalplanung vermehrt auf geeignete Koordinations- und Sicherungsinstrumente wie regionale Grünzüge und Grünzäsuren zurückgreifen. In geschädigten oder entwicklungsfähigen, zur Kompensation von Eingriffen im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung geeigneten Räumen sollten nicht nur Sanierungs- und Entwicklungsgebiete ausgewiesen, sondern zugleich auch die konkreten Entwicklungsmaßnahmen bestimmt werden, deren Ausführung sodann im Rahmen der Eingriffskompensation den jeweils Verantwortlichen aufgegeben werden kann. Die umfassende, gesamtplanerisch abgewogene und detaillierte Festlegung der (räumlichen) Schutzziele von Natur- und Landschaftsschutz im Regionalplan ist schließlich auch eine unabdingbare Voraussetzung für den sachgerechten und effizienten Einsatz von Fördermitteln zur umweltverträglichen Entwicklung des ländlichen Raumes.

5.2.2 Landschaftsplanung

268. Die Landschaftsplanung hat die Aufgabe, die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege für die raumplanerische Abwägung vorzubereiten. Sie dient des Weiteren auch der Integration von Umweltbelangen in die Fachplanungen und Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken könnten (§ 13 Abs. 1 BNatSchG n. F.).

Von ihrem gesetzlichen Auftrag und dem entwickelten Methodeninstrumentarium her ist die Landschaftsplanung in der Lage, die Entscheidungsgrundlage für die Entwicklung des Naturhaushaltes und der einzelnen Naturgüter transparent darzulegen, Zielprioritäten abzuleiten und damit als Abwägungsgrundlage zu fungieren, Partizipationsspielräume aufzuzeigen sowie Kenntnis und Wertschätzung der lokalen Natur und Landschaft bei der Bevölkerung zu stärken.

Eine besondere Bedeutung erhält die Landschaftsplanung auch bei der Umsetzung der UVP-II-Richtlinie (s. Abschnitt 5.2.3.1; SRU, 2002, Tz. 319 ff.), der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie, s. Abschnitt 5.2.3.3) und der Wasserrahmenrichtlinie (Abschnitt 5.2.3.2). Diese neuen Planungsinstrumente des EG-Umweltrechts bauen sämtlich auf einer umfassenden Erfassung und Bewertung der Natur- und Landschaftsgüter auf. Hierfür liefert die Landschaftsplanung zentrale Informations- und Bewertungsgrundlagen. Die vom neuen UVP-Gesetz geforderte standortbezogene Vorprüfung *(Screening)* ist z. B. nur auf der Basis einer Landschaftsplanung, die ausreichende Darstellungen zu den Werten und Empfindlichkeiten potenziell betroffener Naturgüter vorhält, überhaupt mit vertretbarem Aufwand zu leisten. Auch die Wasserrahmenrichtlinie und die SUP-Richtlinie fordern Darstellungen zum gesamten Naturhaushalt, die in qualifizierten Landschaftsplanungen vorliegen. Für alle diese auf einer umfassenden Erfassung der Umweltbelange beruhenden Planungsinstrumente bietet die Landschaftsplanung eine gebündelte Daten- und Bewertungsgrundlage. Auch die mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes eingeführten Regelungen zum Biotopverbund und zur guten fachlichen Praxis bedürfen einer solchen Grundlage. Die Landschaftsplanung steht insofern vor der Herausforderung, die für die Anwendung der genannten Instrumente jeweils erforderlichen Daten und Grundlagen anzubieten. Vor diesem Hintergrund ist die grundlegende Überarbeitung und Weiterentwicklung der rechtlichen Vorgaben zur Landschaftsplanung durch die Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes und insbesondere die Verankerung einer (fast) flächendeckenden Aufstellungspflicht (s. SRU, 2002, Tz. 706 f.) sehr zu begrüßen.

Defizite in der Landschaftsplanung

269. Durch die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes ist zwar die rechtliche Basis der Landschaftsplanung erheblich verbessert worden (siehe auch SRU, 2002, Tz. 706). Dennoch werden damit die Umsetzungsprobleme nicht behoben sein. Abgesehen von der fehlenden Flächendeckung wirkt sich vor allem negativ aus,

– dass die Landschaftsplanung nur unzureichend mit der räumlichen Gesamtplanung verknüpft ist (vgl. Abschn. 5.2.1);

– dass die Landschaftsplanung, sofern sie nicht in konkrete, verbindliche Festsetzungen der räumlichen Gesamtplanung Eingang findet, aufgrund des fehlenden Umsetzungsbezuges, fehlender Umsetzungsberatung und ungenügender Partizipationsmöglichkeiten nur in geringem Maße verwirklicht wird (vgl. zur kommunalen Landschaftsplanung: REINKE, 2002; MÖNNECKE, 2000; zur Landschaftsrahmenplanung: von DRESSLER et al., 2000) und

– dass die Landschaftsplanung aufgrund mangelnder finanzieller oder personeller Ressourcen vielfach nicht ausreichend qualifiziert durchgeführt wird und dass aufgrund der Qualitätsmängel die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nur unzureichend in die räumliche Gesamtplanung integriert werden (vgl. zur kommunalen Landschaftsplanung: REINKE, 2002; GRUEHN und KENNEWEG, 1998; zur Landschaftsrahmenplanung: von DRESSLER et al., 2000).

Die genannten Qualitäts- und Wirkungsmängel sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass in den Ländern überwiegend keine gesetzlichen Qualitätsanforderungen existieren (MÖNNECKE, 2000). Lediglich die Naturschutzgesetze von Brandenburg, Niedersachsen und Bayern enthalten konkrete Anforderungen an die Inhalte der Landschaftsplanung.

270. Ein grundlegendes Problem bei der Umsetzung der Landschaftsplanung liegt im Geldmangel. Aufgrund der Finanzknappheit bei den Kommunen werden die in der Landschaftsplanung vorgesehenen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zunehmend ausschließlich über die naturschutzrechtliche Eingriffskompensation umgesetzt (vgl. Deutscher Bundestag, 2000, S. 69). Diese Praxis führt dazu, dass die Landschaftsplanung von einem Instrument zur Erhaltung, Verbesserung und Entwicklung von Natur und Landschaft auf ein Instrument zur Sanierung und Kompensation von Umweltschäden reduziert wird. Schließlich leidet auch die Kooperation und Kommunikation im Prozess der Aufstellung und Umsetzung von Landschaftsplänen unter den geringen Ressourcen.

271. Die Notwendigkeit, Akzeptanz und Umsetzung der Landschaftsplanung insbesondere auch durch eine verbesserte Kooperation und Kommunikation im Planungsprozess zu stärken, rückte zwar schon Anfang der Neunzigerjahre in das Blickfeld der Landschaftsplaner (vgl. BRUNS und LUZ, 1992; KAULE et al., 1994; LUZ und OPPERMANN, 1993; STEINERT und GREBE, 1990). Nach wie vor findet jedoch keine ausreichende Beteiligung von betroffenen oder interessierten Bürgern und Verbänden statt (vgl. SRU, 1996a, Tz. 130; auch NEUGEBAUER, 1999). Zu begrüßen ist insoweit, dass nach dem neuen § 60 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG n. F. die Beteiligung der anerkannten Umweltverbände bei der Aufstellung von Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen nunmehr zwingend vorgeschrieben ist. Dieses Rahmenrecht bedarf aber noch der Umsetzung durch den Landesgesetzgeber.

Kooperative Beteiligungsverfahren in der Landschaftsplanung – wie z. B. „Runde Tische“ und moderierte Arbeitskreise (vgl. OPPERMANN, 1997) – werden von den Planern zwar vielfach empfohlen und angestrebt. In der Praxis wird auf solche Beteiligungen gleichwohl vielfach verzichtet. Dass die Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung als ein wichtiges Instrument zur Sammlung von Planungsgrundlagen und zur Akzeptanzsteigerung immer noch stark vernachlässigt wird, hat seine Gründe unter anderem in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Als Grundleistung wird den Planern lediglich die Teilnahme an sechs Sitzungen von politischen Gremien oder im Rahmen von Bürgerbeteiligungen vergütet (§ 45a Abs. 7 HOAI). Sechs Sitzungen reichen aber gerade für eine öffentliche Einführungs- und Abschlussveranstaltung, eine Vorstellung im Gemeinderat sowie einige Gespräche mit den Bau- und Umweltausschüssen. Für Diskussionen mit den Ortsräten oder die Einbeziehung bestimmter Nutzergruppen wie der Landwirte bleibt unter diesen Bedingungen keine Zeit. Zudem fehlt es auch noch am Einsatz geeigneter moderner Kommunikationstechniken wie insbesondere des Internets (KUNZE et al., 2002). Nur in Ausnahmefällen haben die Planungsbehörden bisher die Möglichkeiten genutzt, die das Internet zur Information und Beteiligung der Bürger bei der Landschaftsplanung bietet. Pilotvorhaben zum Einsatz und zur Verknüpfung von GIS, Internet, Multimediabausteinen in interaktiven Systemen für die Landschaftsplanung sind allerdings inzwischen (mit Förderung durch die Bundesebene) angelaufen.

Empfehlungen

272. Zur Effektivierung der Landschaftsplanung ist es notwendig, die Bestimmungen des BNatSchG n. F. zu Inhalten, Aufstellungsverfahren und Umsetzung der Landschaftsplanung näher auszugestalten, wobei ein hohes inhaltliches und methodisches Niveau sichergestellt werden sollte mit dem Ziel, die Integration der Naturschutzbelange in andere Planungen zu forcieren (vgl. GRUEHN, 1998, RUNGE, 1998, S. 223). Der Umweltrat hat hierzu 1996 (SRU, 1996a, Tz. 142 ff.) umfassende Empfehlungen abgegeben. Handlungsbedarf sieht er nach wie vor bei den folgenden Punkten:

Die Umsetzungschancen der Landschaftsplanung hängen maßgeblich davon ab, inwieweit diese Planung in die verbindliche Raumplanung der Gemeinden integriert bzw. von den verbindlichen Planungen rezipiert wird. Eine stärkere Integration und Rezeption sollten prozedural dadurch gefördert werden, dass bei der Aufstellung und Änderung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen

zwingend eine vorherige oder parallele Feststellung bzw. Änderung des Landschafts- bzw. Grünordnungsplans vorgeschrieben wird. Die Umsetzung der neuen Pflicht zur flächendeckenden Aufstellung von Landschaftsplänen könnte in den Kommunen auch zum Anlass für eine Fortschreibung der Flächennutzungspläne genommen werden.

Zur Etablierung eines einheitlichen Planungs- und Aufgabenverständnisses sind bundesweit geltende Mindeststandards im Bereich der Landschaftsplanung festzulegen. Wenngleich in vielen Bundesländern die Landesfachbehörden für Naturschutz und Landschaftspflege bereits Leitfäden und Handlungsanweisungen zu den Inhalten und Verfahrensschritten der Landschaftsplanung herausgegeben haben, fehlen bisher allgemein anerkannte Methodenstandards. Auf die Notwendigkeit einheitlicher Standards für die Landschaftsplanung hat der Umweltrat bereits 1996 hingewiesen und auch ein Verfahrensmodell zur Festlegung von Qualitätsstandards vorgelegt (SRU, 1996b). Im Anschluss daran hat auch das Bundesamt für Naturschutz ein detailliertes Verfahren zur Aufstellung methodischer Standards für die kommunale Landschaftsplanung erarbeiten lassen (PLACHTER et al., 2002). Diese Methodenstandards haben zwar schon ein relativ hohes Niveau erreicht, müssten aber insbesondere für die Erfassung und Bewertung der abiotischen Naturgüter noch weiter ausgebaut werden. Sie sollten in einem folgenden Schritt zu einem bundesweit anwendbaren, praxisorientierten Leitfaden ausgearbeitet werden. An der Erarbeitung des Leitfadens sollten neben der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA) auch die Interessenverbände der Städte und Gemeinden sowie die Vertreter der in der Praxis tätigen Landschaftsplaner beteiligt werden. Mit einem solchen konsensorientierten Vorgehen bei der Erarbeitung von Leitfäden für die Landschaftsplanung wurden in Niedersachsen bereits sehr gute Erfahrungen gemacht.

Im Planungsprozess sollten die Betroffenen wie z. B. Landwirte, Vertreter der Gemeinden und Vertreter der Naturschutzverbände intensiver beteiligt werden, um eine höhere Akzeptanz und Transparenz der Planung zu erreichen. Der Umweltrat empfiehlt deshalb, die Verpflichtung zur Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände im neuen Bundesnaturschutzgesetz durch eine Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Landschaftsplänen zu ergänzen. Zusätzlich sollte die Bereitschaft der Planer, sich mit den Bürgern und Verbänden gründlich auseinander zu setzen, auch im öffentlichen Leistungsvergütungsrecht der HOAI durch eine Erweiterung der als Grundleistung anerkannten und entsprechend honorierten Sitzungen unterstützt werden. Neue Informations- und Kommunikationstechnologien sollten zur Information der Öffentlichkeit sowie die Partizipation und Kooperation mit den am Planungsprozess beteiligten Gruppen stärker eingesetzt werden. Die Erfahrungen mit den nun angelaufenen Pilotvorhaben des Bundesamtes für Naturschutz sollten permanent ausgewertet und gegebenenfalls ergänzende Vorhaben zur Vertiefung weiterer Einzelaspekte initiiert werden. Die derzeit gesammelten Erfahrungen können nicht nur auf die Landschaftsplanung angewendet werden, sondern auch im Rahmen der Bauleitplanung und Raumordnung.

Die Landschaftsplanung sollte viel gründlicher als bisher – und möglichst in einem rechtlich institutionalisierten Verfahren – auf ihre Umsetzung und Wirksamkeit überprüft werden. Ohne eine gewissenhafte, öffentliche Erfolgskontrolle kann die Landschaftsplanung nicht sachgerecht weiterentwickelt und können Weiterentwicklungen der Öffentlichkeit nicht überzeugend vermittelt werden (MÖNNECKE, 2000, S. 2; vgl. KIEMSTEDT et al., 1999).

Die Notwendigkeit, Erfolgskontrollen durchzuführen, ergibt sich auch aus europarechtlichen Regelungen wie z. B. der FFH-Richtlinie, der SUP-Richtlinie oder der Richtlinie über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch Struktur- und Agrarumweltmaßnahmen. Für alle diese auf den Schutz von Naturgütern bezogenen Erfolgskontrollen sollten zur Arbeitserleichterung und besseren Nachvollziehbarkeit möglichst einheitliche Beurteilungskriterien und Verfahren bestimmt werden. Für den Bereich der kommunalen Landschaftsplanung liegen inzwischen umfassende Evaluationsansätze vor (REINKE, 2002; MÖNNECKE, 2000), die zur Grundlage einer Evaluationsanleitung auf Bundesebene gemacht werden könnten. Praxistaugliche Anleitungen zur Erfolgskontrolle sollten aber auch für die höheren Ebenen der Landschaftsplanung entwickelt werden. Dabei sollten auch die Möglichkeiten berücksichtigt werden, die moderne Monitoringtechnologien (wie z. B. die Fernerkundung in Kombination mit dem Einsatz von GIS) bei der Erfolgskontrolle eröffnen.

Bundeslandschaftskonzept

273. Ein nationales Konzept, das prioritäre und bedeutsame Ziele für Naturschutz und Landschaftspflege benennt und Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigt (im Folgenden: Bundeslandschaftskonzept), existiert nicht. Dies mag damit zusammenhängen, dass der Bund im Bereich des Naturschutzes nur über eine Rahmengesetzgebungskompetenz verfügt. Dass die Zuständigkeit für verbindliche Detailregelungen fehlt, hindert die Bundesregierung allerdings nicht daran, zumindest unverbindliche nationale Schutzkonzepte zu erarbeiten und damit eine Koordinierungsfunktion bei der Umsetzung durch die Bundesländer zu erfüllen (HERMES, 2000, Artikel 83, Rn. 49; CZYBULKA, 1996). Letzteres wäre aber aus naturschutzfachlicher Sicht in vieler Hinsicht wünschenswert, denn nur auf der Basis eines Bundeslandschaftskonzeptes

– können die Naturschutzbelange sachgerecht gegen gegenläufige nationale Entwicklungsinteressen abgewogen und in die nationale Nachhaltigkeitsstrategie integriert werden (s. Kapitel 2.2);
– können die national bedeutsamen Naturschutzbelange in andere Politikfelder auf Bundesebene integriert werden, z. B. bei der Ausgestaltung der Bundesverkehrswegeplanung oder der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (s. Tz. 396);
– ist eine sinnvolle, gleichmäßige Ausrichtung bundespolitischer Naturschutzaktivitäten, wie insbesondere die Förderung der gesamtstaatlich repräsentativen Gebiete (s. Tz. 304 ff.) möglich;

– können die Länderaktivitäten mit bundesweiter und internationaler Bedeutung effizient koordiniert werden, z. B. bei der Ausweisung von Natura-2000-Gebieten, und

– können schließlich die deutschen Naturschutzbelange konzentriert in relevante europäische und internationale Politiken eingebracht werden, z. B. bei den Verhandlungen zur EU-Agrarpolitik.

Eine besondere Notwendigkeit für ein koordinierendes Bundeslandschaftskonzept erwächst vor allem aus der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie. Das novellierte BNatSchG verpflichtet zwar die Bundesländer, sich über die Auswahl der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (nach Artikel 4 Abs. 1 der RL 92/43/EWG und Artikel 4 Abs. 1 und 2 der RL 79/409/EWG) mit dem Bund ins „Benehmen“ zu setzen (§ 33 Abs. 1 S. 2 BNatSchG n. F.). Grundlage für eine fachlich begründete, systematische Koordination liefert diese Regelung jedoch keineswegs. Eine solche kann der Bund auch im Rahmen der Benehmensherstellung nicht leisten.

Erste Bausteine eines nationalen Landschaftskonzeptes könnten neben Ansätzen zu einer bundesweiten Umweltbeobachtung (s. Abschnitt 5.2.8) auch die Koordinationsarbeiten des Bundes bei der Benennung der Gebiete von gemeinschaftlichem Interesse bilden (Umsetzung der FFH-Richtlinie und von Natura 2000). In Richtung eines nationalen Naturschutzzieles geht auch die mit § 3 Abs. 2 BNatSchG n. F. eingeführte Zielvorgabe, einen Biotopverbund auf mindestens 10 % der Fläche der Bundesländer einzurichten, ferner die Erweiterung der Liste der geschützten Biotope nach § 30 BNatSchG n. F. sowie die bundesweiten Roten Listen (vgl. dazu SRU, 2000, Tz. 344 ff.). Darüber hinaus erarbeitet das Bundesamt für Naturschutz seit einigen Jahren unverbindliche Arten- und Biotopschutzleitbilder für einzelne Naturräume, die jedoch keine Prioritäten vorgeben und vor Ort lediglich als fachliche Diskussionsgrundlage dienen können (FINCK et al., 1997).

Empfehlung

274. Der Umweltrat empfiehlt der Bundesregierung erneut, ein Bundeslandschaftskonzept zu erarbeiten, das eine konsolidierte Darstellung aller bundesweit und international bedeutsamen Naturschutzziele nebst Handlungsstrategien zu ihrer Umsetzung enthält (SRU, 1996, Tz. 262; SRU, 1987, Tz. 472; vgl. auch schon den Entwurf des umweltpolitischen Schwerpunktprogramms 1998, wo die Aufstellung eines Bundeslandschaftskonzeptes als wichtige Maßnahme zur Stärkung des Naturschutzes genannt wurde, BMU, 1998, S. 54 f.; s. auch Tz. 76). Das zu entwickelnde Bundeslandschaftskonzept sollte darauf abzielen,

– Naturressourcen und Gebiete, für die die Bundesrepublik eine besondere Verantwortung trägt, sowie Gebiete mit nationaler Bedeutung zu sichern und zu entwickeln;

– die für international oder bundesweit wichtige Naturschutzziele relevanten Länderaktivitäten zu koordinieren, wobei allerdings aus verfassungsrechtlichen Gründen vielfach keine verbindlichen, sondern nur optionale Vorgaben möglich sind;

– bundespolitische Naturschutzaktivitäten, wie z. B. die Förderung der gesamtstaatlich repräsentativen Gebiete, an einheitlichen naturschutzfachlichen Zielen strategisch auszurichten;

– Naturschutzbelange bereits auf Bundesebene besser in andere Politikfelder zu integrieren. Dazu könnte ein Bundeslandschaftskonzept vor allem mit (freilich unverbindlichen) quantifizierten und gegebenenfalls raumkonkreten Zielen und Qualitätsstandards beitragen;

– die nationalen Naturschutzbelange in die europäische und internationale Politik besser einbringen zu können, z. B. in die Europäische Raumordnung, die Agrar- oder die Verkehrspolitik.

Die Erarbeitung eines unverbindlichen Bundeslandschaftskonzeptes sollte im Bundesnaturschutzgesetz verankert werden. Eine entsprechende Bestimmung sollte ferner Mindestanforderungen an den Inhalt des Konzeptes festlegen; es sollte mindestens Aussagen treffen zum Erhalt und zur Entwicklung von

– Gebieten mit besonderer Bedeutung für prioritäre Lebensräume und Arten;

– größeren zusammenhängenden Gebieten mit besonderer Bedeutung für die Bio- und Geodiversität;

– Natura-2000-Gebieten, unzerschnittenen Räumen und Räumen mit Bedeutung für den bundesweiten Biotopverbund;

– Gebieten mit bundesweiter Bedeutung für die Erholung (Erholungslandschaften, Reizklima);

– (historischen) Kulturlandschaften;

– Gebieten mit bundesweiter Bedeutung für den länderübergreifenden Hochwasser-, Trinkwasser- und Fließgewässerschutz;

– Gebieten mit bundesweit bedeutsamem biotischem Ertragspotenzial und

– großräumigen klimatischen und lufthygienischen Zusammenhängen.

Den Bundesländern durch ein Bundeslandschaftskonzept oder -programm verbindliche Zielvorgaben zu machen, erscheint – wie schon oben ausgeführt – verfassungsrechtlich problematisch. Von daher muss das Konzept unverbindlichen Programmcharakter behalten. Einzelnen flächenbezogenen Zielen von nationaler Tragweite kann jedoch durchaus auch eine gewisse Rechtsverbindlichkeit dadurch vermittelt werden, dass sie in die Raumordnungsplanung des Bundes (§ 18 ROG) eingeführt werden (vgl. dazu auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1954 zur Regelung der Raumplanung auf Bundesebene, BverfGE 3, 407, 428).

5.2.3 Die Landschaftsplanung im Verhältnis zu neuen Instrumenten des Umweltrechtes

275. Neue Entwicklungen im Umwelt- und Planungsrecht wie die Novellierung des UVP-Gesetzes (UVPG) durch das Artikelgesetz vom 27. Juli 2001, die derzeit in Einführung befindliche Wasserrahmenrichtlinie oder die in der nächsten Legislaturperiode umzusetzende SUP-Richtlinie haben zu neuen Anforderungen an die Landschaftsplanung geführt. Diese neuen Instrumente sollen im Folgenden kurz dargestellt und Ansatzpunkte für eine Verzahnung mit der Landschaftsplanung benannt werden.

5.2.3.1 Bedeutung der Landschaftsplanung für die UVP nach dem neuen UVPG

Das neue UVPG

276. Die UVP-Änderungsrichtlinie wurde im Rahmen des so genannten Artikelgesetzes (Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz) in deutsches Recht umgesetzt (ausführlich s. SRU, 2002, Kapitel 3.1.3). Mit der Novelle ist vor allem der UVP-Anwendungsbereich erheblich erweitert worden, wodurch sich nach Schätzungen die Anzahl der UVP-Verfahren etwa verdoppeln wird (HARTLIK, 1999). Innerhalb des erweiterten Anwendungsbereichs wird nunmehr zwischen solchen Vorhaben entschieden, die generell UVP-pflichtig sind und solchen, für die nur dann eine (volle) UVP durchzuführen ist, wenn sich in der neu eingeführten einzelfallbezogenen Vorprüfung, dem so genannten Screening, ergibt, dass aufgrund der zu erwartenden Umweltauswirkungen eine UVP erforderlich erscheint. Das Screening soll also dafür sorgen, dass nicht unnötig eine UVP bei Vorhaben durchgeführt wird, für die schon in einer einfachen Vorprüfung festgestellt werden kann, dass sie wahrscheinlich keine relevanten Umweltauswirkungen haben werden. Um in der Vorprüfung die besondere Umweltrelevanz feststellen zu können, sind keine ins Einzelne gehenden Untersuchungen und Gutachten erforderlich. Die Vorprüfung hat vielmehr nur überschlägig anhand der in Anlage II zum UVPG aufgeführten Relevanzkriterien zu erfolgen (KRAUTZBERGER und STEMMLER, 2001).

Im Bereich der Bauleitplanung hat das neue UVPG den Anwendungsbereich der UVP ebenfalls erheblich erweitert. In Nr. 18 des Anhang I zum UVPG werden nun auch bestimmte bauplanungsrechtliche Vorhaben genannt, die UVP-pflichtig sind, wenn für sie ein Bebauungsplan aufgestellt wird. Dazu zählen auch Vorhaben wie Straßen und Straßenbahntrassen, die z. T. durch planfeststellungsersetzende Bebauungspläne genehmigt werden (GÜNNEWIG, 2001).

Folgen für die Landschaftsplanung

277. Neue Aufgaben für die Landschaftsplanung werden sich vor allem im Bereich der Vorprüfung des Einzelfalls ergeben. Da diese Vorprüfung keine tiefer gehenden Untersuchungen umfassen soll, wird die Landschaftsplanung mit ihren Informationen über den Zustand, die Empfindlichkeiten und Potenziale von Natur und Landschaft sowie durch ihre Bewertungsmaßstäbe – wie beispielsweise kommunale Umweltqualitätsziele – eine wichtige Rolle bei der Einschätzung der UVP-Pflicht erhalten.

5.2.3.2 Das Verhältnis der Wasserrahmenrichtlinie zur Landschaftsplanung

Die Wasserrahmenrichtlinie

278. Mit dem Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie der EU am 22. Dezember 2000 sind ihre Vorgaben innerhalb von drei Jahren in das Wasserhaushaltsgesetz als Rahmengesetz des Bundes sowie die Wassergesetze der Länder zu übernehmen (vgl. SRU, 2000, Tz. 639 f.). Während diese Richtlinie im Bereich der Wasserwirtschaft zu einer intensiven Auseinandersetzung über Ziele und Umsetzungsmöglichkeiten geführt hat, ist sie bei den Vertretern von Naturschutz und Landschaftspflege bisher wenig beachtet worden, obwohl ihre Umsetzung die Landschafts- und Bauleitplanung vor neue Aufgaben stellen wird und Änderungen der rechtlichen Grundlagen z. B. im Bereich des Feuchtgrünlandschutzes notwendig sein werden (KORN, 2001, S. 246).

279. Zentrales Instrument der Richtlinie ist die Erarbeitung von Bewirtschaftungsplänen für einzelne Flussgebiete nach Artikel 13. Dazu sollen jeweils umfangreiche Zustandsberichte und Maßnahmenprogramme (Artikel 11) erstellt und alle sechs Jahre aktualisiert werden. Die Flussgebiete werden einzugsgebietsbezogen abgegrenzt, wobei auch die Grundwasserkörper, die mit dem Flussgebiet in Wechselwirkung stehen, einbezogen werden. Dadurch wird eine flächendeckende Planung aus Wasserschutzsicht notwendig, die sich nicht an Verwaltungseinheiten und Staatsgrenzen hält und eine umfangreiche Koordinierungsarbeit erfordert.

280. Gleichzeitig werden durch die Festlegung von Entwicklungszielzuständen für Grund- und Oberflächengewässer erstmals flächendeckend verbindliche Ziele aus Wasserschutzsicht festgelegt, die bis 2015, eventuell auch mit einer Verlängerung um weitere zwölf Jahre, erreicht werden müssen. Dies hat Auswirkungen auf die gesamte Landnutzung und wird zu einem umfangreichen Handlungsbedarf insbesondere in der Landwirtschaft führen (beispielhaft für ein Fließgewässer LUTOSCH, 2001; DVWK, 1998, S. 109; LAWA, 2000, S. 5; SCHLICHTIG et al., 2001, S. 20; FEHR, 2000, S. 138).

Eine weitere für den Naturschutz relevante Vorschrift der Wasserrahmenrichtlinie ist die Möglichkeit, nach Artikel 8 alle Wasserkörper (Grund- und Oberflächengewässer), die mehr als durchschnittlich 10 m³ Trinkwasser liefern oder mehr als 50 Personen bedienen, unter Schutz zu stellen. In den nach Artikel 8 neu auszuweisenden Schutzgebieten sollten Ziele des Wasserschutzes und Ziele zum Schutz der übrigen wasserabhängigen Naturgüter und ihrer Funktionen miteinander verbunden werden.

Das Verhältnis zur Landschaftsplanung

281. Viele Schutzaspekte der Wasserbewirtschaftung sind auch solche der Landschaftsplanung. Die thematischen Überschneidungen werden insbesondere noch dadurch erweitert, dass die Wasserrahmenrichtlinie nicht nur Regelungen zu dem Bereich der Fließgewässer enthält, sondern auch die Stillgewässer und das gesamte Grundwasservorkommen einbezieht. Von der Bewirtschaftungsplanung wird daher nahezu die gesamte Landesfläche berührt.

282. Bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne und der darin vorzusehenden Einzelmaßnahmen zum Schutz der Gewässer sollten die Bundesländer und deren Koordinierungsinstanzen beachten, dass die Landschaftsplanung vielfach bereits umfangreiche Vorarbeiten zur Flächennutzung und der Entwicklung von Zielen für Natur und Landschaft, und damit gerade auch für den Wasserschutz geleistet hat. Insbesondere bei der Entwicklung von Maßnahmenkonzepten zu Schutzgebieten mit „unmittelbar vom Wasser abhängigen Lebensräumen", für die ein besonderer Schutzbedarf besteht (KORN, 2001, S. 248), ist auch die Landschaftsplanung gefordert. Die Umsetzung des Ziels eines guten ökologischen Zustandes erfordert eine Mitwirkung der Landschaftsplanung (KORN, 2001, S. 248). Auf die Landschaftsplanung kommt z. B. die Aufgabe zu, diejenigen für die Gewässerentwicklung wichtigen Flächen zu kennzeichnen, die sodann durch die Bauleitplanung von konkurrierenden Nutzungsansprüchen freigehalten werden sollten (KORN, 2001, S. 246). Außerdem muss der Bedarf für eine gewässer- und feuchtgebietsschonende Nutzung flächenspezifisch aufgezeigt werden. In all diesen und weiteren Punkten besteht erheblicher Abstimmungsbedarf zwischen den Wasserschutz- und Naturschutzbehörden. Erfreulicherweise wurde bereits eine koordinierende Arbeitsgruppe der Länderarbeitsgemeinschaften Wasser (LAWA) und Naturschutz (LANA) eingerichtet, die diese Abstimmung vorbereiten soll. Erste Forschungsvorhaben vonseiten des Naturschutzes beginnen jedoch gerade erst (vgl. z. B. UFOPLAN 2002), sodass mit Ergebnissen höchstwahrscheinlich erst nach der rechtlichen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in deutsches Recht auf Bundes- und Länderebene gerechnet werden kann.

5.2.3.3 Landschaftsplanung und Strategische Umweltprüfung

Überblick über das neue Instrument und seine Ziele

283. Nach über zehnjähriger Diskussion ist die EU-Richtlinie über die „Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme" (2001/42/EG; ABl. EG vom 21. Juli 2001 Nr. L 197/30) in Kraft getreten. Mit dieser Richtlinie werden die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, über die vorhabenbezogene UVP der UVP-Richtlinie hinausgehend auch besonders umweltrelevante Pläne und Programme auf ihre Umweltauswirkungen zu prüfen. Durch diese so genannte Strategische Umweltprüfung (SUP) soll der Nachhaltigkeitsgedanke gefördert und ein hohes Umweltschutzniveau in den EU-Mitgliedstaaten sichergestellt werden (vgl. Artikel 1). Die SUP-Richtlinie ist innerhalb von drei Jahren in nationales Recht umzusetzen. Ihr Anwendungsbereich umfasst nach Artikel 3 Abs. 2 obligatorisch die Raumordnung, insbesondere die Regionalplanung, den Flächennutzungsplan und weitere in Artikel 3 Abs. 2 lit a) konkret benannte umweltrelevante Fachplanungen, soweit diese für künftige Genehmigungen der in den Anhängen zur UVP-Richtlinie 85/337 aufgeführten Projekte einen Rahmen setzen. Die Mitgliedstaaten können darüber hinaus weitere Pläne und Programme der SUP-Pflicht unterstellen (Artikel 3 Abs. 4).

Für Pläne und Programme, die dem Anwendungsbereich des Artikel 3 Abs. 2 der SUP-Richtlinie zwar grundsätzlich unterfallen, jedoch von vergleichsweise geringer Umweltrelevanz sind, weil sie die Nutzung nur kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie für geringfügige Änderungen der unter Artikel 3 Abs. 2 fallenden Pläne ist eine SUP nur dann durchzuführen, wenn diese Pläne von den Mitgliedstaaten entweder generell für SUP-pflichtig erklärt wurden oder sich aufgrund einer von den Mitgliedstaaten näher zu regelnden Einzelfallprüfung ergibt, dass erhebliche Umweltauswirkungen möglich sind und eine SUP daher geboten ist.

Mit der den Mitgliedstaaten eingeräumten Option, bei weniger bedeutenden Planungen die SUP-Pflicht nur nach Maßgabe einer Einzelfallprüfung gelten zu lassen, bietet die SUP-Richtlinie wie auch die UVP-II-Richtlinie für den Bereich der vorhabenbezogenen UVP die Möglichkeit, ein so genanntes Screening, also ein Vorprüfungsverfahren, einzuführen, in dem die nicht generell SUP-bedürftigen Pläne und Programme entsprechend den Kriterien des Anhangs II der Richtlinie zunächst überschlägig darauf geprüft werden, ob eine SUP im Einzelfall erforderlich ist. Ist dies der Fall, so ist die SUP ebenso wie in den Fällen genereller SUP-Pflichtigkeit in den folgenden Schritten durchzuführen: Zunächst wird der Untersuchungsrahmen festgelegt (sog. Scoping). Daran anschließend ist durch die planaufstellende Behörde ein Umweltbericht gemäß den Kriterien des Anhang I über die erheblichen Umweltauswirkungen und auch über vernünftige gegebenenfalls umweltfreundlichere Alternativen zu erarbeiten (Artikel 5). Die Erarbeitung des Berichts muss eine Öffentlichkeitsbeteiligung einschließen (Artikel 6). Umweltbericht, Stellungnahmen und die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung sind bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in ein Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen (Artikel 8). Nach der Annahme des Plans oder Programms ist den Behörden und der Öffentlichkeit eine zusammenfassende Erklärung darüber vorzulegen, wie der Berücksichtigungspflicht entsprochen wurde (Artikel 9). Die Mitgliedstaaten sind in der Folge aufgefordert, die Umweltauswirkungen der Pläne und Programme zu überwachen, um in der Lage zu sein, etwaige negative Auswirkungen zu ermitteln und Abhilfemaßnahmen zu ergreifen (Artikel 10).

Verfahrenstechnische Anforderungen der SUP und ihre Integration in das deutsche Planungsrecht

284. Die Richtlinie fordert von den Mitgliedstaaten grundsätzlich keine Neueinführung von Verfahren, sondern legt sogar explizit eine Integration der SUP in die bestehenden Planaufstellungsverfahren nahe (Artikel 4 Abs. 2). Die Anforderungen an das Verfahren können in Deutschland daher analog zur Projekt-UVP in die jeweiligen Planaufstellungsverfahren integriert werden (vgl. z. B. SURBURG, 2000, S. 384). Je nach Art und Ausgestaltung der davon betroffenen Planaufstellungsverfahren ergeben sich allerdings neue inhaltliche und prozedurale Anforderungen wie die explizite Analyse, Bewertung und Berücksichtigung von Umweltauswirkungen, die Erarbeitung und Darstellung von Planungsalternativen sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit. Des Weiteren ist das methodische Vorgehen bei der Erstellung des Umweltberichts noch ungeklärt.

285. Die laufenden Vorbereitungen zur Umsetzung der Richtlinie in das nationale Planungsrecht sind noch unzureichend und müssen dringend beschleunigt werden. Gleiches gilt für die fachliche Umsetzung. Erste fachliche Diskussionen und Vorarbeiten gibt es bisher nur im Bereich Verkehr, insbesondere zur Bundesverkehrswegeplanung (vgl. GERLACH und HOPPENSTEDT, 1999; KRAETZSCHMER, 2000; NIESTROY, 2000; ZIEKOW, 1999) und zur räumlichen Gesamtplanung auf regionaler Ebene (vgl. EBERLE et al., 2001; JACOBY, 2000; SPANNOWSKY, 2000; UVP-Gesellschaft, 1999; FÜRST und SCHOLLES, 1998). Bedauerlicherweise wird aber – trotz dieser Vorarbeiten – bei der laufenden Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans von einer Erprobung und Anwendung der Richtlinie abgesehen. Vom Bundesumweltministerium geförderte Forschungsvorhaben (BMU, 2001a und b) zu den Themen SUP und Regionalplanung, Windkraftanlagen im Off-Shore-Bereich und Landschaftsplanung beginnen erst in diesem Jahr. Für andere Pläne und Programme fehlt eine entsprechende Diskussion noch völlig (vgl. SURBURG, 2000, S. 383). Insoweit sollten die Forschungsarbeiten zur SUP (vgl. z. B. UFOPLAN 2002 und 2001) dringend verstärkt werden; schon jetzt ist kaum noch zu erwarten, dass für die fristgerechte Umsetzung der Richtlinie in der nächsten Legislaturperiode profunde Erfahrungsgrundlagen noch rechtzeitig verfügbar sein werden, da es kaum gelingen dürfte, innerhalb der Umsetzungsfrist umfassende Pilotprojekte abzuschließen und auszuwerten. Deshalb muss notgedrungen auf Zwischenergebnisse und auf kurze Fallstudien zurückgegriffen werden.

286. Grundsätzlich sollten auch die inhaltlichen Anforderungen der SUP und ihr Verhältnis zur Landschaftsplanung geklärt und präzisiert werden. Es ist abzusehen, dass wesentliche inhaltliche Aspekte der SUP durch die Landschaftsplanung abgedeckt werden können. Bereits heute leistet die Landschaftsplanung in mancher Hinsicht eine Umweltprüfung der Gesamtplanung, allerdings ohne den Anforderungen an das Verfahren der SUP gerecht zu werden. Auch im Rahmen der SUP wird sie wesentliche Grundlagen und Teile des auf Programme und Pläne bezogenen Umweltberichts liefern können. Um die Landschaftsplanung möglichst effektiv für die SUP nutzbar zu machen, bedürfte es allerdings noch einer rechtlichen Ausweitung des Aufgabenfeldes der Landschaftsplanung (von HAAREN et al., 2000, S. 46). Namentlich müsste eine Pflicht zur plan- bzw. programmbegleitenden Änderung des Landschaftsplans eingeführt werden, mit der dieser einerseits zur Anpassung an die jeweiligen neuen bzw. geänderten Raumnutzungsansprüche und andererseits zur Darstellung und Verarbeitung der resultierenden Umweltauswirkungen – einschließlich aller von der SUP zu berücksichtigenden Schutzgüter – veranlasst wird. Die planerisch-technischen Mittel hierzu sind vorhanden. Moderne, unter Einsatz von GIS erstellte Landschaftspläne können beispielsweise relativ leicht zu neuen Plan- oder Programmentwürfen in Bezug gesetzt werden. Die neuen Planungen können dann auf der Grundlage einer jeweils aktualisierten Informationsbasis über Natur und Landschaft auf ihre Umweltauswirkungen hin untersucht werden.

Empfehlungen

287. Der Umweltrat begrüßt die Verabschiedung der SUP-Richtlinie, da hiermit Umweltverträglichkeitsprüfungen auf allen Planungs- und Genehmigungsebenen eingeführt werden (vgl. SRU, 1996a, Tz. 88) und Konflikte ausgeräumt werden können, bevor die Planungen in das konkrete Stadium der Vorhabenskonzipierung eintreten. Insbesondere mit Blick auf die notwendige stärkere Integration von Naturschutzbelangen in verursacherrelevante Politikfelder wie die Agrar-, Verkehrs- oder Energiepolitik ist die SUP von zentraler Bedeutung.

288. Zur Integration der SUP in bestehende Verfahren müssen noch Methoden entwickelt werden, die eine systematische Erfassung und Darstellung der Umweltauswirkungen für die Planung des Gesamtraums ermöglichen. Diese sollten auf der Landschaftsplanung aufbauen, um Doppelarbeiten zu vermeiden (vgl. HÜBLER, 1998, S. 39).

Zur Umsetzung in bundesdeutsches Recht empfiehlt der Umweltrat, die SUP durch Erweiterung des UVPG analog zur Projekt-UVP einzuführen und sie, wie die UVP, in bereits bestehende Planaufstellungsverfahren zu integrieren. Details der SUP sollten in einer Verwaltungsvorschrift, vergleichbar der 1995 erlassenen Verwaltungsvorschrift zum UVPG, geregelt werden, um einen einfachen und einheitlichen Vollzug sicherzustellen. In der Verwaltungsvorschrift sollten unter anderem genauere verfahrensmäßige und inhaltliche Anforderungen an die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen gestellt werden.

289. Um die SUP effektiv zu unterstützen, sollte die Landschaftsplanung in bestimmten Bereichen erweitert werden:

– Ein erster Schritt ist die Verpflichtung zu einer flächendeckenden Landschaftsplanung nach § 16 Abs. 1 BNatSchG n. F.;

– Erweiterung der Schutzgüter um Mensch, Kultur- und sonstige umweltrelevante Sachgüter (hier ist auf einen klaren Umweltbezug in der Erfassung und Bewertung

der neuen Schutzgüter zu achten, um den Arbeitsbereich der Landschaftsplanung nicht zu sehr auszuweiten);

– Pflicht zur Fortschreibung der Landschaftsplanung (Änderung und Anpassung des Landschaftsplans) in Bezug auf neue SUP-pflichtige Pläne und Programme;

– Beschreibung und Bewertung von Alternativen bei in Aufstellung befindlichen Plänen und Programmen; Beschreibung von Maßnahmen zum Monitoring und Durchführung der Nachkontrollen und

– Sicherstellung einer teils vorlaufenden, teils parallelen Planaufstellung zwischen räumlicher Gesamtplanung (einschließlich Bauleitplanung) und Landschaftsplanung (vgl. von HAAREN et al., 2000, S. 46). Für zeitlich nachfolgende Fachplanungen kann die Landschaftsplanung als Grundlage für den Umweltbericht herangezogen werden. Alternativ kann sie durch zeitlich nachgezogene Module erweitert werden, die als Umweltbericht der SUP dienen können. Die Landschaftsplanung darf dabei jedoch nicht auf ihre Funktion in der SUP verkürzt werden. Sie muss auch weiterhin ihrer vorrangigen Aufgabe, einer auch perspektivischen Darstellung der Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, gerecht werden.

5.2.4 Schutzgebiete

Schutzgebietskategorien

290. Als Kernflächen des Naturschutzes stellen die Schutzgebiete eine wichtige Grundlage für die Erhaltung der biologischen Vielfalt dar. Ihre Ausweisung erfolgt durch die Länder und – bei den kleineren Gebieten – durch die kommunale Ebene. Daneben gibt es im internationalen Rahmen Unterschutzstellungen nach Maßgabe von Konventionen und durch Prädikate.

Ein Problem für die Akzeptanz von Schutzgebieten stellen die vielfältigen Bezeichnungen und intransparenten Schutzinhalte dar. Die in den verschiedenen Novellierungen des Bundesnaturschutzgesetzes erfolgte Einführung neuer Schutzgebietskategorien, bei denen eine Nutzung möglich, erwünscht oder sogar erforderlich ist, hat in der Tat zu unklaren Inhalten und Abgrenzungen, Verunsicherung bei den Betroffenen und zu Sonderwegen in einzelnen Bundesländern geführt. Zudem sind die häufig vorkommenden Doppel- und Mehrfachbezeichnungen desselben Gebietes verwirrend. So kann in einem Naturpark ein Landschaftsschutzgebiet liegen oder mit diesem deckungsgleich sein und in diesem wiederum können sich mehrere Naturschutzgebiete, Naturdenkmale und gesetzlich geschützte Biotope (§ 30 BNatSchG n. F.) befinden. Gleichzeitig ist ein Schutz als Biosphärenreservat (mit und ohne internationalem Prädikat) und weiterhin eine Meldung als Vogelschutz- oder FFH-Gebiet möglich. Darüber hinaus können noch internationale Prädikate verliehen worden sein, z. B. „Europäischer Waldpark" oder „Internationalpark". Die verschiedenen durch diese Schutzregime, Schutzkategorien und Prädikate beschriebenen Schutzinhalte lassen sich in der Landschaft nur schwer gegeneinander abgrenzen und sind kaum noch nach außen vermittelbar (Tz. 88 ff.). Als besonders problematisch sind dabei die abgestuften Möglichkeiten der Nutzung für Land-, Forst-, Fischereiwirtschaft, Freizeit, Erholung und Tourismus hervorzuheben.

291. Gebiete mit höchstem Schutzanspruch, die Nationalparke, sind vom Namen her leicht mit solchen von niedrigstem Schutzniveau, den Naturparken (diese sind in einzelnen Bundesländern eher eine Planungskategorie als ein Instrument des Naturschutzes), zu verwechseln. Die Naturparke in den östlichen Bundesländern haben im Vergleich mit westdeutschen Naturparken wegen ihrer vielfältigen Naturausstattung und ihrer geringen Ausrichtung auf Freizeit- und Erholungsnutzung allerdings für den Naturschutz einen besonders hohen Stellenwert.

292. Die Kategorien „Schutzgebiet" und „Reservat" vermitteln eher den Eindruck von „Verbot" und „konservierendem Schutz", auch wenn im „Biosphärenreservat" gerade die naturverträgliche Nutzung Schutzinhalt ist und mit der Schutzkategorie „Landschaftsschutzgebiet" nur relativ geringe Möglichkeiten für Nutzungseinschränkungen zur Verfügung stehen. Die Kategorie „Park" erweckt dagegen den Eindruck der Eignung für menschliche Inanspruchnahme und Nutzung, obwohl „Nationalpark" eine besonders strenge und großflächige Schutzkategorie ist (in den östlichen Bundesländern gleichermaßen „Naturpark"). Dieses unklare sprachliche Profil steht in einem gewissen Widerspruch zu den gesetzlich geforderten, speziellen Schutzinhalten.

293. Unter Gesichtspunkten der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit wäre deshalb durchaus eine Vereinfachung der Schutzkategorien, eine sprachliche Klarstellung und eine Klarstellung des Schutzprofils wünschenswert. Da die bestehenden Schutzgebietskategorien über Jahre hinweg gewachsen und durch immer wieder neue wissenschaftliche Konzepte und politische Strategien sowie in Folge internationaler Vorgaben ergänzt und verbessert worden sind, wird vom Umweltrat die Realisierbarkeit von wesentlichen Veränderungen und Straffungen der Kategorien jedoch als gering eingeschätzt. In den Bundesländern haben die Umsetzung der Kategorien in die Landesnaturschutzgesetze, die behördliche Ausweisung der Gebiete, die bestehenden Schutzgebietsverordnungen und die Gebietsbeschreibung eine lange Tradition. Dieser eingespielte Umgang mit den bereits ausgewiesenen Gebieten sollte durch Änderungen nicht leichtfertig aufgegeben werden.

294. Die Vielfalt der Schutzkategorien und der große Flächenanteil insbesondere der Landschaftsschutzgebiete und der Naturparke westlicher Prägung führen auch dazu, dass in der Öffentlichkeit der irrtümliche Eindruck entsteht, als seien 30 % der Landesfläche bereits unter Naturschutz gestellt. Dies erzeugt Unverständnis gegenüber weiter gehenden Forderungen des Naturschutzes. Dem Eindruck, große Anteile der Landesfläche stünden unter strengem Naturschutz, kann durch eine vereinfachte Bilanzierung nach der Erheblichkeit der mit den

jeweiligen Schutzgebietskategorien verbundenen Nutzungseinschränkungen entgegengetreten werden. Im Hinblick auf die bestehenden Schutzgebietskategorien werden vom Umweltrat folgende Unterscheidungen von Graden möglicher Nutzungseinschränkungen vorgeschlagen, die auch den Strategien zugrunde gelegt werden (vgl. Abschn. 6.5.4):

1. ohne Nutzung (z. B. Kernzonen der Nationalparke, der Biosphärenreservate, teilweise der Naturparke östlicher Prägung, teilweise auch der großen Naturschutzgebiete; Totalreservate nach Bundeswaldgesetz);
2. starke Nutzungseinschränkungen (z. B. Nationalparke, Naturschutzgebiete);
3. leichte Nutzungseinschränkungen, Erhalt des Status quo, Integration von Schutz und Nutzung (z. B. Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke).

295. Der Umweltrat empfiehlt, zumindest die Praxis der Ausweisung geschützter Gebiete dahin gehend zu ändern, dass künftig unnötige und unklare Doppelbezeichnungen auf derselben Fläche vermieden werden (insbesondere bei „Landschaftsschutzgebiet“, „Naturpark“, „Nationalpark“ und „Biosphärenreservat“). Darüber hinaus sind die inhaltlichen Profile der Schutzkategorien klarer zu beschreiben und durch Informationskampagnen einer breiten Öffentlichkeit nahe zu bringen (Tz. 310; vgl. zu Nationalparken insbesondere auch Kapitel 3.2).

296. Die Formulierung von allgemein akzeptierten Schutzzielen und Standards ist für Schutzgebiete noch immer defizitär. Eine Absicht der gesetzlichen Regelung im § 3 BNatSchG n. F. war es, diesem Defizit entgegenzuwirken. So wurde die Zielsetzung im Gesetz verankert, mindestens 10 % der Landesfläche für einen Biotopverbund bereitzustellen. Der Biotopverbund soll einerseits aus besonders schützenswerten Vorrangflächen für den Naturschutz (Kernflächen) und andererseits aus Verbindungsflächen und Verbindungselementen bestehen, deren Bedeutung in erster Linie in ihrer Funktion für die Vernetzung der hochwertigen Gebiete und damit für den Austausch von Arten liegt. Der § 3 Abs. 2 BNatSchG n. F. stellt klar, dass der Biotopverbund der nachhaltigen Sicherung von heimischen Tier- und Pflanzenarten und deren Populationen einschließlich ihrer Lebensräume und Lebensgemeinschaften sowie der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen dient. Dabei wird jedoch nicht ausgeführt, ob dieser Anspruch für alle heimischen Tier- und Pflanzenarten im Rahmen des Biotopverbundes erfüllt werden soll. Dieses Ziel würde wahrscheinlich einen Biotopverbund überfordern, der auf nur 10 % der Landesfläche beschränkt ist (SRU, 2002, Tz. 696). Daher sollte allein für die Kernflächen ein Zielwert von mindestens 10 % der Landesfläche angestrebt werden. Bezogen auf den Biotopverbund insgesamt – Kernflächen plus Verbindungsflächen und Verbindungselemente – käme dies der Forderung des Umweltrates nahe, 10 bis 15 % der Landesfläche für den Naturschutz bereitzustellen (SRU, 2002, Tz. 695; SRU, 2000, Tz. 417). Das Bundesnaturschutzgesetz bleibt insoweit immer noch korrekturbedürftig und sollte durch konkrete Ziele und Standards für Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselemente zumindest im Rahmen der Umsetzung in Landesrecht ergänzt werden.

297. Der Umweltrat stellt weiterhin fest, dass eine bundesweite naturschutzfachliche Konzeption fehlt, die inhaltlich festlegt, welche Landschaften, Ökosysteme, Lebensräume und Arten vorrangig geschützt werden sollten (Prioritätensetzung) und in welcher Größenordnung der Schutz zu erfolgen hätte (vgl. auch Kapitel 2.2, Abschnitt 5.2.2). Eine solche Konzeption hätte auch den erforderlichen Schutzstatus einzubeziehen. Für die einzelnen Lebensraumtypen sollten entsprechend ihrer Empfindlichkeit, Verbreitung, Häufigkeit und ihres Größenanspruchs klare inhaltliche Vorgaben gemacht werden unter Berücksichtigung der gegebenenfalls prioritär zu schützenden Arten. Diese Aufgabe erfordert nach Ansicht des Umweltrates eine aktivere Rolle des Bundes.

In den national bedeutsamen Gebieten sollten Mindestziele für die Entwicklung und Erhaltung der Einzelgebiete festgelegt werden, z. B. für die Erhaltung oligotropher Gewässer und Moore, sowie Mindestziele für national bedeutsame Arten. Die Dokumentation der Entwicklung der Zielumsetzung sollte auf der Bundesebene durch das Bundesamt für Naturschutz erfolgen.

Schutzgebietsnetz Natura 2000

298. Die Ausweisung und der Schutz von FFH-Gebieten für das Netz Natura 2000 ist trotz weiterer Anstrengungen im Berichtszeitraum als immer noch nicht ausreichend zu bezeichnen (BfN, 2002a; vgl. auch SRU, 2000, Tz. 418 ff.). Die Frist für die Übermittlung der nationalen Gebietsliste an die EU (Juni 1995) verstrich, ohne dass ein einziges FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet wurde. Die ersten FFH-Gebietsmeldungen Deutschlands gingen schließlich 1996 bei der EU ein. Weitere Meldungen folgten in Raten. In der Regel wurde nach einer schnell ausgewählten „1. Tranche“ auf der Basis bereits bestehender Schutzgebiete über 75 ha Größe eine gründlicher erarbeitete „2. Tranche“ nachgereicht. Im Laufe des Jahres 2001 wurden schließlich von fast allen Bundesländern Meldeunterlagen an die EU übersandt, die von ihnen als vollständig betrachtet werden. Im Rahmen des gemeinschaftlichen Bewertungstreffens wird die Vollständigkeit der Meldung von Lebensraumtypen und Arten nach FFH-Richtlinie geprüft. Abzuwarten bleibt, welche Defizite auf den Bewertungstreffen der Europäischen Gemeinschaft möglicherweise noch festgestellt werden. Sollten dort Defizite benannt werden, sind der Mitgliedstaat und damit alle Bundesländer der jeweiligen biogeographischen Region verpflichtet, weitere geeignete Gebiete zum Ausgleich des Defizits zu benennen. Nach derzeitiger vorläufiger Einschätzung der Europäischen Kommission bestehen in Deutschland trotz der letzten Meldung immer noch erhebliche Defizite (Datenbogen Natura 2000; BfN, 2002a). Diese Einschätzung wird auch dadurch gestützt, dass nach mündlicher Mitteilung des Bundesamtes für

Naturschutz sowohl der Meldestand für die atlantische Region, der auf 2,9 % der Fläche der atlantischen Region Deutschlands beziffert wird (BfN, 2002b), als auch der Meldestand für die kontinentale Region Deutschlands von Meldedefiziten betroffen sind. Dies gilt für einzelne Bundesländer Deutschlands, dies gilt auch für bestimmte Lebensraumtypen, z. B. Gewässerökosysteme und Buchenwälder, sowie für bestimmte Arten, z. B. Fledermäuse, bei denen Gebäudequartiere und Jagdhabitate nicht vollständig gemeldet wurden. Außerdem fehlen noch Gebietsmeldungen für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) (Tz. 302).

Wegen nicht ausreichender Meldung von FFH-Gebieten wurde Deutschland 1998/99 von der Europäischen Kommission verklagt und am 11. September 2001 vor dem Europäischen Gerichtshof verurteilt. Es bleibt abzuwarten, ob die EU-Kommission eine weitere Klage mit Bußgeldverfahren gegen Deutschland erhebt. Des Weiteren wurde im Jahre 2000 von der Europäischen Kommission auf Deutschland dahin gehend Druck ausgeübt, dass die Zahlung von Strukturfonds-Mitteln an eine abschließende Meldung von FFH-Gebieten gekoppelt wurde (BfN, 2002a).

Mit der Umsetzung der Vogelschutz-Richtlinie ist Deutschland ebenfalls in starkem Verzug. Die Aufstellung der Gebietsliste ist auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Deshalb bereitet die Europäische Kommission derzeit eine Klage gegen Deutschland beim Europäischen Gerichtshof wegen unvollständiger Meldung der Vogelschutz-Gebiete vor (BfN, 2002a).

Immer noch liegt Deutschland bei der Umsetzung des europäischen Netzes Natura 2000 im europäischen Vergleich (BfN, 2002a) im unteren Drittel.

299. Um auf fachlicher Grundlage die Anforderungen der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie erfüllen zu können, sind umfassende Grundlagendaten über die einzelnen Lebensräume und Arten in vielen Fällen noch zu erheben. Der Umweltrat stellt fest, dass die Bestimmung des Natura-2000-Netzes schnellstmöglich erfolgen muss, um dem Zustand der Rechtsunsicherheit ein Ende zu bereiten und um die Verfahrenseffizienz zu steigern. Er empfiehlt, für die Bestandsermittlung von Lebensräumen und Arten die vom Bundesamt für Naturschutz entwickelte Bewertungsmethodik in den Bundesländern einheitlich zugrunde zu legen (vgl. BALZER et al., 2002 a und b; ELLWANGER, 2002; KEHREIN, 2002).

300. Ein weiterer dringender Schritt zur Umsetzung der FFH-Richtlinie ist die nähere Beschreibung der Erhaltungsziele für Natura-2000-Gebiete. Solange diese nicht abschließend bestimmt sind, müssen sie im Falle von drohenden Eingriffen in die Gebiete für die FFH-Verträglichkeitsprüfungen ad hoc vor Ort erst erarbeitet werden. Hinweise auf die Ziele geben u. a. vorhandene naturschutzfachliche Planungen und – sofern vorhanden – die Meldeunterlagen der Naturschutzverwaltungen, dabei insbesondere die Natura-2000-Datenbögen (AG FFH-Verträglichkeitsprüfung, 1999, S. 70). Letztere führen zumindest alle prioritären Arten und Lebensräume auf und klassifizieren diese. Häufig werden allerdings die Erhaltungsziele nicht weiter differenziert. Angesichts dieser unbefriedigenden Datensituation ist zu vermuten, dass derzeit oftmals keine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, obwohl Natura-2000-Gebiete beeinträchtigt werden, da die prioritären Arten und Lebensräume sowie die Schutzziele nicht differenziert bekannt sind und in der Folge eine Betroffenheit nicht plausibel begründet werden kann. Dies dürfte insbesondere bei Eingriffen außerhalb der FFH-Gebiete der Fall sein, die nur indirekt auf diese einwirken (Lärm, Zerschneidung, Zerstörung von angrenzenden Nahrungshabitaten etc.). Der Umweltrat empfiehlt, die Erhaltungsziele der Natura-2000-Gebiete nach einheitlichen Kriterien zu erarbeiten, einschließlich einer Bewertung der jeweils geschützten Arten und Lebensraumtypen.

301. Der Umweltrat weist darauf hin, dass es bei Vorhandensein mehrerer Arten und Lebensraumtypen zu Zielkonflikten kommen kann, die vor Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung gelöst werden müssen. Hierbei kommt es wiederum zu Unsicherheiten, da häufig eine Beurteilung anhand einer Gesamtbetrachtung der Populationen sowie weiterer populationsbiologischer und ökologischer Aspekte erforderlich ist. Die erforderlichen Grundlagendaten liegen jedoch häufig nicht oder nur unzureichend vor, wenn auch erste Ansätze mit dem BfN-Handbuch (SSYMANK et al., 1998) gemacht wurden. So fehlen z. B. für viele Arten Angaben über deren Entwicklungsbiologie, Verbreitung und Wanderung, Ansprüche und Empfindlichkeiten gegenüber Veränderungen. Letztendlich kann eine abschließende Beurteilung nur in der Gesamtschau des Netzes Natura 2000 auf entsprechender fachlicher Grundlage erfolgen.

Meeresnaturschutz

302. Das Thema Meeresnaturschutz ist in Deutschland nahezu unbekannt. Lange Zeit beschränkte sich die Diskussion auf die Meeresverschmutzung. Mittlerweile ist weitgehend unstrittig, dass die FFH- und die Vogelschutz-Richtlinie nicht nur in den inneren Küstengewässern gelten (z. B. ist der Greifswalder Bodden Vogelschutzgebiet), sondern darüber hinaus auch in der so genannten Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) zur Anwendung kommen müssen. Obwohl nur relativ wenige marine Arten und Meeresökosysteme im Anhang der FFH-Richtlinie aufgeführt sind, lässt die Rechtsprechung des EuGH hier keine andere Beurteilung zu (CZYBULKA, 2002). Aus dem UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ) lassen sich darüber hinaus weitergehende Verpflichtungen ableiten, die auch zum Schutz anderer seltener oder gefährdeter Ökosysteme als den im Anhang der FFH-Richtlinie aufgelisteten führen müssten. Wie weit diese Verpflichtung reicht, ist allerdings juristisch umstritten (JARASS, 2002; STOLL, 1999; ANTON, 1998).

Der rechtlichen Verpflichtung nach der FFH-Richtlinie hat der Gesetzgeber nun durch die Aufnahme des Meeresnaturschutzes in das novellierte Bundesnaturschutzgesetz (im Wesentlichen § 38 BNatSchG n. F.) Rechnung getragen. Danach ist das Bundesamt für Naturschutz von

nun an dafür zuständig, potenzielle Flächen zu benennen, die dann vom Bundesumweltministerium als Schutzgebiete ausgewiesen werden können. Dies ist der erste Bereich, bei dem der Bund die Ausweisung und das Management von Schutzgebieten direkt wahrnehmen muss. Es ist jedoch zu bedauern, dass im Bundesnaturschutzgesetz keine Regelungen zur Ausweisung von Schutzgebieten nach regionalem Meeresumweltvölkerrecht, also im Rahmen des HELCOM- und des OSPAR-Prozesses, geschaffen wurden. Stattdessen bezieht sich § 38 BNatSchG n. F. dem Wortlaut nach unmittelbar nur auf Gebiete nach FFH- und Vogelschutz-Richtlinie. Eine Anwendung des § 38 Abs. 2 Satz 1 auf die Ausweisung geschützter Meeresflächen außerhalb des Netzes Natura 2000 ist damit allerdings nicht ausgeschlossen; eine optimale Vorbereitung der Bundesrepublik Deutschland auf eine Mitwirkung an der Errichtung von regionalvölkerrechtlichen Schutzgebietssystemen in der Nordsee (Marine Protected Areas) und in der Ostsee (Baltic Sea Protected Areas) wurde mit der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes jedoch nicht erreicht (CZYBULKA, 2002).

Geschützte Biotope nach § 30 BNatSchG n. F.

303. Die vom Umweltrat (SRU, 2000, Tz. 368 f.) empfohlene Einbeziehung der naturschutzfachlichen Inhalte der „Rote Liste Biotoptypen“ und der Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse (Anhang I der FFH-Richtlinie) mit einer Konzentration auch auf die typischen mitteleuropäischen Lebensräume ist bei der Neufassung der gesetzlich geschützten Biotope in § 30 BNatSchG n. F. nicht in dem gewünschten Maß aufgegriffen und umgesetzt worden. Sowohl die weitgehend naturnahen Lebensräume der Wälder als auch die vielfältigen Lebensräume des meist extensiv genutzten Grünlandes mögen zwar mit allgemeinen Formulierungen vom Grundsatz her verstärkt erfasst worden sein, die inhaltliche Ausgestaltung, um welche Waldbiotoptypen oder welche Biotoptypen des mesophilen Grünlands es sich im Einzelnen handelt, bleibt jedoch offen.

Gesetzlich geschützte Biotope und prioritäre Lebensraumtypen gemäß Anhang I der FFH-Richtlinie weisen große Überschneidungsbereiche auf, ohne identisch zu sein. Bei den Wald- und Grünlandlebensräumen ist dieses Problem besonders augenfällig. Die FFH-Richtlinie enthält Vorgaben, z. B. für den Schutz von verschiedenen Buchenwaldgesellschaften, Eichen- und Eichen-Hainbuchen-Waldgesellschaften und Auwaldgesellschaften entlang großer Flüsse sowie von Moorwäldern, die bei den gesetzlich geschützten Biotopen fehlen. Verschiedene durch die FFH-Richtlinie geschützte Lebensräume des mesophilen und trockenen mageren Grünlandes – einschließlich naturnaher Mähwiesen – sind ebenfalls durch die gesetzlich geschützten Biotope nicht abgedeckt. Diese Lebensraumtypen waren z. T. in Entwürfen der Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz (Bundestagsdrucksache 14/6378) als gesetzlich geschützte Biotope (§ 30) noch mit aufgenommen worden, sind aber im Gesetzestext nicht mehr enthalten. Bei in Deutschland noch häufig vorkommenden Lebensraumtypen, die nach FFH-Richtlinie geschützt werden sollen, beispielsweise verschiedene Buchenwälder, gibt es bestimmte Anforderungen an die Ausprägung der zu schützenden Buchenbestände (wie Hainsimsen-Buchenwald, Waldmeister-Buchenwald, Orchideen-Buchenwald u. a.), die auch bei den gesetzlich geschützten Biotoptypen berücksichtigt werden sollten. Hiermit würde der europaweiten Bedeutung dieser Biotoptypen auf Bundesebene teilweise Rechnung getragen. Es sollte künftig grundsätzlich auf eine Integration der prioritären Lebensräume nach FFH-Richtlinie in die Liste der gesetzlich geschützten Biotope mit entsprechender naturschutzfachlicher Konkretisierung hingearbeitet werden.

Zuständigkeiten

304. Gebiete von nationaler und internationaler Bedeutung für den Naturschutz, d. h. das nationale Naturerbe, werden in Deutschland allein durch die Bundesländer geschützt, während deren Schutz in anderen Staaten auf nationaler Ebene erfolgt. In den USA können z. B. besonders wertvolle Gebiete durch den Präsidenten zum national bedeutsamen Gebiet erklärt werden, in dem Naturschutz Vorrang genießt. Umso mehr sollten sich die Bundesländer ihrer Verantwortung für den Naturschutz bewusst werden, und gegebenenfalls sollte auch der Bund im Rahmen seiner Möglichkeiten eine moderierende Rolle einnehmen.

305. Weiterhin stellen die Kosten für die Schutzgebietsverwaltungen in solchen Bundesländern, die einen hohen Schutzflächenanteil – z. T. in mehreren großen Schutzgebieten – betreuen müssen, eine Benachteiligung gegenüber weniger ausweisungsfreudigen Bundesländern oder solchen mit geringeren Anteilen schutzwürdiger Gebiete dar. Im Rahmen eines ökologischen Finanzausgleichs sollte hier eine Kompensation erfolgen (vgl. Tz. 183 ff.; SRU, 1996b, Kapitel 2.6).

306. Die Gebietsauswahl, -anzahl und -größe betreffenden Defizite des Gebietsschutzes hat der Umweltrat bereits mehrfach benannt (SRU, 2000, Tz. 418 ff.; SRU, 1996a; SRU, 1987). An erster Stelle ist die immer noch bestehende mangelnde Repräsentativität bei der Auswahl der Kernflächen des Naturschutzes zu nennen.

Eine repräsentative Auswahl sollte die naturräumlichen Eigenschaften und Bezüge sowie Knappheiten in Bezug auf die verschiedenen naturräumlichen Bezugsebenen widerspiegeln. Das heißt, die Ableitung der Schutzwürdigkeit und der Schutz erfolgen sowohl auf der Basis der Verteilung von Biotoptypen auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene und deren Schutzerfordernissen als auch unter Berücksichtigung ihrer Gefährdung. Darüber hinaus müssen Flächen, zwischen denen Funktionsbezüge hergestellt werden sollten, um die schutzwürdigen Bestände langfristig zu sichern und zu entwickeln, mit geeigneten Verbindungselementen vernetzt werden. Handlungsbedarf besteht sowohl im Bereich der Auswahl, Sicherung und Verbindung der Kernflächen als auch hinsichtlich der Aktualisierung der derzeit noch unzureichenden Datenlage. Hier sind jedoch für die Zukunft durch die Umsetzung des Netzes Natura 2000 wesentliche Fortschritte zu erwarten (z. B. ELLWANGER et al., 2002 und 2000; Tz. 363).

Vollzug

307. Eine mangelhafte oder fehlende Überwachung der Schutzgebiete und die fehlende Erfolgskontrolle von Maßnahmen wirken sich nachteilig aus, da schleichende Veränderungen sowie ein unzureichender Vollzug nicht erkannt und nachgewiesen werden können. Gegenmaßnahmen erfolgen deshalb in der Regel nicht, und Schutzgebiete können langsam die früher vorhandenen Schutzobjekte verlieren (zu Naturschutzgebieten HAARMANN und PRETSCHER, 1993; WIßMANN, 1997). Auch bei den Nationalparken sind in jüngster Zeit Ansätze einer substanziellen Verschlechterung durch Zulassung naturschutzwidriger Handlungen auf Landesebene festzustellen, insbesondere durch Zugeständnisse an Freizeitnutzung und Jagd (z. B. Novelle Nationalparkgesetz Niedersächsisches Wattenmeer), sowie durch Eindringen von bestimmten unerwünschten touristischen Nutzungen in die Kernzonen bzw. die nicht fristgerechte Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzungen, z. B. im Nationalpark Unteres Odertal (Nationalpark 1/2000, S. 22 und 3/1999, S. 24).

Gleichzeitig erfolgt auch keine Dokumentation von Schutzerfolgen, da systematische und regelmäßige Darstellungen zum Zustand der Gebiete fehlen. Sie werden zurzeit allenfalls von den Ländern unregelmäßig und in unterschiedlichem Umfang durchgeführt. Bei für den Naturschutz bedeutsamen Gebieten, die noch keinem Schutz unterliegen oder deren Schutzstatus verschärft werden soll, muss befürchtet werden, dass sie – wenn keine aktuelle Dokumentation ihres Zustandes existiert – im Vorfeld der Unterschutzstellung absichtlich in ihrer Qualität verändert werden.

308. Hemmnisse besonderer Art gibt es bei Schutzgebieten, deren Schutzziel von einer regelmäßigen Pflege oder Nutzung abhängt. Häufig erhalten die Landnutzer für die Umsetzung von Zielen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen und die in Schutzgebietsverordnungen festgelegt sind, Ausgleichszahlungen (siehe z. B. Nds. NatSchG). Eigentlich sind die meisten dieser Auflagen jedoch im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums einzuhalten. Zur Sicherung der Akzeptanz bei den Eigentümern und Flächennutzern und zur Erreichung des Schutzziels werden deshalb in einigen Bundesländern nur Mindestauflagen in der Verordnung festgesetzt und weiter gehende Maßnahmen in der Praxis durch vertragliche Vereinbarungen umgesetzt (Abschn. 5.1.3.5; RUDLOFF und URFEI, 2000, S. 134).

309. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der z. B. mit der Novelle des Hessischen Naturschutzgesetzes beschrittene Weg hin zu einem stärker vertragsorientierten Naturschutz ebenfalls das Problem einer ausreichenden Finanzierung lösen muss. Darüber hinaus sind die personell unzureichend ausgestatteten Naturschutzbehörden angesichts einer Vielzahl der zu überzeugenden Grundeigentümer häufig überfordert. Im Einzelfall muss geprüft werden, ob sich die Naturschutzziele auch (allein) durch Verträge umsetzen lassen oder ob gegebenenfalls der Schutz über eine weniger strenge Schutzkategorie in Verbindung mit geeigneten Verträgen infrage kommt. Ein Schutz über das Ordnungsrecht bietet immer dann Vorteile, wenn über die Vertragspartner hinausgehende Einwirkungen auf das Schutzobjekt zu befürchten sind, z. B. durch Verkehrswegebau, Freizeitaktivitäten oder auch Jagd und Fischerei, die in Schutzgebieten besser reguliert werden können (vgl. SCHMIDT-MOSER, 2000). Aus Sicht des Umweltrates sollte es deshalb keinen generellen Vorrang für Vertragsnaturschutz geben.

Empfehlungen

310. Der Umweltrat empfiehlt, die Ausweisungspraxis bei Schutzgebieten künftig dahin gehend zu ändern, dass unnötige und unklare Doppelbezeichnungen auf derselben Fläche vermieden werden. Darüber hinaus sind die inhaltlichen Profile der Schutzkategorien klarer zu beschreiben und durch Informationskampagnen einer breiten Öffentlichkeit nahe zu bringen. Dem Eindruck, große Anteile der Landesfläche stünden unter strengem Naturschutz, sollte durch eine vereinfachte Bilanzierung nach der Erheblichkeit der mit den jeweiligen Schutzgebietskategorien verbundenen Nutzungseinschränkungen entgegengetreten werden.

311. Der Umweltrat stellt fest, dass eine bundesweite naturschutzfachliche Konzeption benötigt wird, die Aussagen darüber enthält, welche Landschaften, Ökosysteme, Lebensräume und Arten vorrangig geschützt werden müssen und in welcher Größenordnung der Schutz zu erfolgen hat. Die vorzunehmende repräsentative Auswahl der Kernflächen des Naturschutzes sollte die naturräumlichen Eigenschaften und Bezüge sowie Knappheiten in Bezug auf die verschiedenen naturräumlichen Bezugsebenen widerspiegeln. Für die einzelnen Lebensraumtypen sollten entsprechend ihrer Empfindlichkeit, Verbreitung, Häufigkeit und ihres Größenanspruchs klare inhaltliche Vorgaben gemacht werden unter Berücksichtigung der gegebenenfalls prioritär zu schützenden Arten. In den national bedeutsamen Gebieten sollten Mindestziele für die Entwicklung und Erhaltung festgelegt werden, z. B. für die Erhaltung oligotropher Gewässer und Moore, sowie Mindestziele für national bedeutsame Arten. Diese Aufgabe erfordert nach Ansicht des Umweltrates eine aktivere Rolle des Bundes. Die Dokumentation der Zielumsetzung sollte auf der Bundesebene durch das Bundesamt für Naturschutz erfolgen.

312. Der Umweltrat weist erneut auf das Ziel hin, bei den Nationalparken eine große naturnahe und weit gehend ungenutzte Kernzone zu erhalten oder zu entwickeln. Die Kernzonen sollten von Nutzungen und Eingriffen weit gehend freigehalten werden und allenfalls räumlich konzentriert und kontrolliert für bestimmte Formen der Erholungsnutzung erschlossen werden. Auch bei Einhaltung dieser Anforderungen wird nicht jeder deutsche Nationalpark die Kriterien der IUCN Kategorie II bezüglich Größe und Natürlichkeit erfüllen können. Dies darf jedoch kein Hinderungsgrund für die Ausweisung eines Gebietes als Nationalpark sein (vgl. Tz. 94 f.). So sollte ein Gebiet, das wegen seiner Größe und hohen Natürlichkeit für den Naturschutz von internationaler Bedeutung ist, als Nationalpark und nicht nur mit schwachem Schutz als Naturpark geschützt werden, wie beispielsweise der Kellerwald.

313. Deutschland hinkt beim Naturschutz im internationalen Vergleich weit hinterher. Am deutlichsten kommt dies bei der defizitären Umsetzung des EU-weiten Schutzgebietsnetzes Natura 2000 zum Ausdruck. Die abschließende Bestimmung des Natura-2000-Netzes und die abschließende Gebietsmeldung sollten schnellstmöglich erfolgen, um Rechtsicherheit zu schaffen und um die Verfahrenseffizienz zu steigern. Für die Bestandsermittlung von Lebensräumen und Arten in den Bundesländern sollte einheitlich die vom Bundesamt für Naturschutz entwickelte Bewertungsmethodik zugrunde gelegt werden.

Die Ausweisung von Meeresnaturschutzgebieten auch in der Ausschließlichen Wirtschaftszone sollte so rasch, wie es unter Beachtung fachlicher Sorgfalt möglich ist, erfolgen.

Ein weiterer dringender Schritt zur Umsetzung der FFH-Richtlinie ist die nähere Beschreibung der Erhaltungsziele für Natura-2000-Gebiete sowie für national bedeutsame Arten. Der Umweltrat empfiehlt, die Erhaltungsziele nach einheitlichen Kriterien zu erarbeiten, inklusive einer Bewertung der jeweils geschützten Lebensraumtypen und Arten. Noch fehlende Grundlagendaten sollten zügig erhoben werden. Die Dokumentation der Zielumsetzung sollte auf der Bundesebene durch das Bundesamt für Naturschutz erfolgen.

5.2.5 FFH-Verträglichkeitsprüfung

Ziele der FFH-Verträglichkeitsprüfung

314. Mit der EG-Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen vom Juni 1992 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG – FFH-RL) wird der Aufbau eines kohärenten europäischen Schutzgebietssystems mit der Bezeichnung Natura 2000 angestrebt. Zum dauerhaften Erhalt dieses Gebietsnetzes sind nach Artikel 6 FFH-RL Pläne und Projekte, die ein solches Gebiet erheblich beeinträchtigen können, auf ihre Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen zu überprüfen. Bei einem negativen Prüfergebnis kann eine Genehmigung nur erteilt werden, wenn nachgewiesen ist, dass keine Alternativlösungen möglich sind und zwingende Gründe des öffentlichen Interesses einschließlich sozialer und wirtschaftlicher Art die Durchführung unvermeidlich machen. Beherbergt das Gebiet prioritäre Biotope nach Anhang I oder Habitate prioritärer Arten nach Anhang II der FFH-RL, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder andere zwingende Gründe des Allgemeinwohls den Eingriff rechtfertigen; außerdem ist eine Stellungnahme der Europäischen Kommission einzuholen.

Zielerreichung

315. Das derzeitige Hauptproblem bei der Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfungen liegt darin, dass die Bestimmung und Sicherung der entsprechenden Gebiete noch nicht in ausreichendem Maße erfolgt ist (vgl. Abschnitt 5.2.4). Darüber hinaus führen die Defizite bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie in deutsches Recht, bei der Auslegung der Erheblichkeitsschwelle und bei der Festlegung und Realisierung der Maßnahmen zur Sicherung des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 zu einer mangelhaften Wirksamkeit.

Anwendungsbereich

316. Der Anwendungsbereich der Verträglichkeitsprüfung erfasst – wie bereits dargelegt – alle Vorhaben, die ein geschütztes Gebiet erheblich beeinträchtigen können. Bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie in deutsches Recht sind diese Bestimmungen zum Anwendungsbereich der Verträglichkeitsprüfung ungenügend umgesetzt worden (vgl. SRU, 2000, Tz. 393 f.): Nach § 10 Abs. 1 Nr. 11 und § 36 BNatSchG n. F ist nämlich eine Verträglichkeitsprüfung nur für Vorhaben notwendig, die nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftig sind, einer wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung oder sonst einer behördlichen Entscheidung oder Anzeige bedürfen. Dass das potenziell störende Vorhaben einem Zulassungsvorbehalt unterfällt, setzt die FFH-Richtlinie dagegen nicht voraus. Der Umweltrat fordert daher die Bundesregierung nochmals dazu auf, die Bestimmungen zum Anwendungsbereich der Verträglichkeitsprüfung vollständig umzusetzen (vgl. SRU, 2000, Tz. 426).

Auslegung der Erheblichkeitsschwelle

317. Da die Erforderlichkeit der FFH-Verträglichkeitsprüfung an die „Erheblichkeit“ der möglichen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele der Natura-2000-Gebiete gebunden ist, kommt dem Begriff der Erheblichkeit besondere Bedeutung für den Gebietsschutz zu. Wie erste Untersuchungen zeigen, ist in der Verwaltungspraxis eine andere Auslegung üblich, als unter naturschutzfachlichen Gesichtpunkten anzustreben wäre (vgl. auch JESSEL, 2000). Vielfach ist zu beobachten, dass aus naturschutzfachlicher Sicht durchaus kritische Eingriffe als nicht „erheblich“ eingestuft werden (GNITTKE, 2000). Dabei wird insbesondere zu wenig berücksichtigt, dass nach dem Schutzzweck der Richtlinie und aufgrund des besonderen Wertes der Natura-2000-Gebiete schon geringe ökologische Belastungen als erheblich anzusehen sind (vgl. EuGH C-57/98, Urteil vom 28. Februar 1991; EuGH C 96/98, Urteil vom 25. November 1999; BVerwG 4 C 11.96, Urteil vom 14. Juni 1996; BVerwG 4 C 2.99, Urteil vom 27. Januar 2000; JESSEL, 2000; GNITTKE, 2000, S. 75 ff. und S. 136; vgl. auch AG FFH-VP, 1999).

Nicht nur in der Praxis leidet der FFH-Schutz unter einer zu engen Auslegung des Erheblichkeitsbegriffs. Auch innerhalb der Rechtsprechung bestehen Differenzen bei der Auslegung des Erheblichkeitsbegriffs (GNITTKE, 2000, S. 78), die letztendlich zu einer Schwächung der FFH-Verträglichkeitsprüfung führen. Offenkundig fehlt es an verbindlichen Kriterien für eine einheitliche, ökologisch anspruchsvolle Beurteilung der Erheblichkeit.

318. Der Umweltrat empfiehlt daher dringend, klare Kriterien für die Beurteilung der Erheblichkeit möglichst auf europäischer Ebene zu erarbeiten. Eine Orientierung

hierzu gibt die einschlägige Rechtsprechung des EuGH und der nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus sollten die Erfahrungen und Empfehlungen aus der Diskussion um die Erheblichkeitsschwelle in der Eingriffsregelung (vgl. z. B. KIEMSTEDT et al., 1996) in die europäische Diskussion eingebracht werden.

Festlegung und Realisierung der Sicherungsmaßnahmen

319. Nach § 34 Abs. 5 BNatSchG n. F. wird als Voraussetzung der Zulassungsfähigkeit eines Vorhabens oder Plans verlangt, dass notwendige Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes Natura 2000 getroffen werden (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 18. November 1998). Was damit konkret verlangt wird, bleibt allerdings in mancher Hinsicht fraglich. Im Gegensatz zu den Kompensationsmaßnahmen der Eingriffsregelung nach § 18 ff. BNatSchG n. F. steht für diese Maßnahmen der räumlich-funktionale Aspekt der Kohärenzwahrung im Vordergrund (siehe BVerwG v. 27. Januar 2000 – 4C2.99, NuR 2000, S. 448 und 453). Die einzige Anforderung, die bis jetzt gerichtlich abgesichert wurde, beinhaltet, dass die Maßnahmen zur Sicherung des Netzzusammenhangs zeitgleich mit dem Eingriff in das Europäische Schutzgebiet wirksam werden müssen (VG Oldenburg, Beschluss vom 26. Oktober 1999 – 1 B 3319/99; vgl. auch Europäische Kommission, 2000). Im Unterschied zum Ausgleich nach der Eingriffsregelung müssen also die Kompensationsmaßnahmen zur Sicherung des Gebietsnetzes bereits vor dem beeinträchtigenden Vorhaben durchgeführt werden. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zur Eingriffskompensation nach § 19 Abs. 2 BNatSchG. Die „Sicherungsmaßnahmen" nach § 34 Abs. 5 BNatSchG n. F. dürfen allgemein nicht mit den Kompensationsmaßnahmen nach der Eingriffsregelung („Ausgleich" und „Ersatz") verwechselt werden (LAMBRECHT, 2000, S. 9). Der Gesetzgeber hat dies nicht nur durch die unterschiedliche Wortwahl deutlich gemacht. In § 37 Abs. 3 BNatSchG n. F. wird ausdrücklich vorgeschrieben, dass die Vorschriften der Eingriffsregelung von denen der Verträglichkeitsprüfung unberührt bleiben. Beide Regelungen sind also parallel anzuwenden.

Angesichts der Unsicherheiten bezüglich ausreichender Sicherungsmaßnahmen sind analog zur Definition der Erheblichkeitsschwelle (s. Tz. 317) dringend verbindliche Kriterien für die Bestimmung von Maßnahmen zur Sicherung des ökologischen Netzes Natura 2000 auf europäischer Ebene zu erarbeiten. Für die Praxis sollte klargestellt werden, wie die funktionale, räumliche und zeitliche Kohärenz des Gebietsnetzes aufrechtzuerhalten ist.

320. Ein weiteres Problem besteht darin, dass wie bei der Ermittlung der Erheblichkeitsschwelle planungsrelevante Daten und Kenntnisse über die ökologischen Ansprüche, die Pufferkapazität und die Reaktionsmuster der geschützten Arten und Ökosysteme sowie die ökosystemaren Zusammenhänge häufig fehlen oder für die Planung nicht verfügbar sind. Störungswirkungen durch Lärm, Licht und Verkehr und menschliche Aktivitäten wie z. B. Spaziergänger werden bisher bei der Planung von Eingriffen kaum berücksichtigt, da hierfür noch wissenschaftlich fundierte Informationen fehlen (s. für die Lärm- und Lichtproblematik BÖTTCHER, 2001; RECK, 2001). Die Folge ist, dass diese negativen Einflüsse zur Verschlechterung von Natura-2000-Gebieten führen, ohne dass Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden können. In den Niederlanden wurde dieses Problem, auch für Bereiche außerhalb von Schutzgebieten, bereits partiell (nämlich nur in Bezug auf Licht und Lärm) erkannt und es wurden spezielle Licht- und Lärmschutzpläne unter Berücksichtigung von Naturschutzaspekten erstellt.

321. Was schließlich die Umsetzung der Maßnahmen zur Sicherung des Gebietsnetzes betrifft, stellt sich das Problem, dass nach wie vor nicht klar ist, welche Flächen zum Netz gehören. Denn die Sicherungsmaßnahmen sollen, sofern es sich bei dem Vorhaben um Flächenverluste oder schwere Funktionsbeeinträchtigungen handelt, außerhalb des Netzes liegen und werden damit Nachmeldungen notwendig machen. Solange alle einschlägigen Gebiete als potenzielle FFH-Gebiete gelten müssen, ist es unmöglich, eine zum Ausgleich der Beeinträchtigung des kohärenten Netzes Natura-2000 erforderliche Nachmeldung vorzunehmen. Wie in der Praxis mit den europarechtlich geforderten Sicherungsmaßnahmen und den dafür erforderlichen Flächen rechtlich umzugehen ist, ist also noch ungeklärt (vgl. auch AG FFH-VP, 1999, S. 72)

5.2.6 Eingriffsregelung

Ziele und Defizite der Eingriffsregelung

322. Die Eingriffsregelung dient einem präventiven, auf die Gesamtfläche bezogenen Naturschutz. Sie soll den Status quo der Werte und Funktionen von Natur und Landschaft flächendeckend erhalten und sicherstellen, dass der Schutz von Natur und Landschaft nicht nur über Schutzgebiete, sondern auch außerhalb von diesen verwirklicht wird (vgl. GASSNER, 1999, S. 79 f.). Das Ziel der Eingriffsregelung ist dabei nicht, jegliche Landschaftsveränderungen zu unterbinden. Sie soll lediglich sicherstellen, dass der Naturhaushalt und das Landschaftsbild in ihrer Leistungs- und Funktionsfähigkeit nicht nachhaltig und erheblich beeinträchtigt werden. Ist dies nicht zu gewährleisten, fordert die Eingriffsregelung allerdings die Versagung des Eingriffs. Wird jedoch in der Abwägung nicht dem Naturschutz, sondern dem Vorhaben Vorrang eingeräumt, so müssen als strikte Rechtsfolge der Eingriffsregelung Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden.

Unzureichende Rechtsbestimmungen und ein uneinheitlicher, ungenügender Verwaltungsvollzug in den Ländern schmälern aber die Wirksamkeit der Eingriffsregelung in der Praxis erheblich. Wiederholt hat der Umweltrat hierauf hingewiesen (vgl. SRU, 1987, Tz. 489; Tz. 462, Tz. 466 ff., SRU, 1996b, Tz. 148; vgl. auch SRU, 1994, Tz. 822). Die aktuelle Situation gibt keinen Anlass zur Entwarnung.

Problematisch ist nach wie vor, dass stoffliche Veränderungen der Naturgüter nicht als Eingriff definiert sind und die rechtliche Definition des Ausgleichsbegriffs eine

Verschlechterung des Zustands von Natur und Landschaft in geringem Maße zulässt (Erhalt des „Status quo minus“). Diese Unzulänglichkeit wird auch durch die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes nicht beseitigt. Die hohe Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe „Ausgleich“ und „Ersatz“ erschwert darüber hinaus eine bundesweit einheitliche Auslegung und Praxis (vgl. BVerwGE 85, S. 348; BVerwGE 112, S. 41).

Flexibilisierung der Eingriffsregelung

323. Zunehmende Aufmerksamkeit hat in der Fachöffentlichkeit das Thema Flexibilisierung der Eingriffsregelung erhalten (vgl. BRUNS und WENDE, 2000; GENßLER und KÖPPEL, 2000). Eine flexiblere Handhabung der Eingriffsregelung soll durch eine Abschwächung der Ausgleichspflicht bzw. dadurch erreicht werden, dass weniger als zuvor eine Kompensation in unmittelbarem örtlichen und funktionalen Zusammenhang mit dem Eingriff verlangt wird. Eine gewisse Lockerung der Anforderungen an den räumlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich ist mit den bauplanungsrechtlichen Modifikationen der Eingriffsregelung bereits für diejenigen Eingriffe eingeführt worden, die durch einen Bebauungsplan zugelassen werden. Nach § 200a BauGB können die nach einem Bebauungsplan zu erwartenden Eingriffe nämlich auch durch (planerische Festsetzung von) Ersatzmaßnahmen kompensiert werden, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Eingriff stehen müssen.

Eine weitere Flexibilisierung könnte durch eine Abgabenregelung erreicht werden, nach der unvermeidbare Eingriffe unter erleichterten – über den Ermächtigungsrahmen von § 19 Abs. 4 BNatSchG hinausgehenden – Bedingungen durch eine für Naturschutzmaßnahmen zu verwendende Ausgleichsabgabe kompensiert werden können.

Vorhabenträger erhoffen sich von einer solchen Flexibilisierung vor allem eine Minimierung des naturschutzrechtlich begründeten Planungsaufwands. Auch Vertreter der Naturschutzbehörden befürworten die Flexibilisierung, da sie hoffen, die erforderlichen Maßnahmen dann in Eigenregie (STEFFEN, 2000, S. 6) und statt Einzelfalllösungen sinnvolle Gesamtkonzepte umsetzen zu können. Außerdem erwarten sie sich von einer flexiblen, vereinfachten Handhabung auch eine Akzeptanzsteigerung seitens der Ausgleichspflichtigen und eine Verminderung des Vollzugsdefizits. Mit der Flexibilisierung durch Ausgleichsabgaben wird von unterschiedlichen Bereichen der Umweltverwaltung auch die Hoffnung verbunden, eine Geldquelle für alle möglichen ökologischen Sanierungs- und Entwicklungsaufgaben erschließen zu können (STEFFEN, 2000, S. 6 f.). Soweit die Flexibilisierung beim räumlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich ansetzt, betrifft sie vor allem die Abgrenzung und Prioritätenfolge von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die in der Eingriffsregelung vorausgesetzte Unterscheidung zwischen vorrangig zu leistendem Ausgleich und nachrangigem – nur im Fall fehlender Ausgleichsmöglichkeiten möglichen – Ersatz bereitete in der Praxis häufig Schwierigkeiten. Zur Erleichterung der Abgrenzung zwischen den Begriffen wurde üblicherweise allein auf das Kriterium der räumlichen Nähe zum Eingriff abgestellt. Ersatzmaßnahmen mussten demnach im Vergleich zu Ausgleichsmaßnahmen nicht im engen räumlichen Zusammenhang stehen. Die Priorisierung des engen räumlichen Zusammenhangs ist aber aus naturschutzfachlicher Sicht nur dann sinnvoll, wenn dieses Kriterium nicht im Sinne schematisch angewandter Entfernungsmaßstäbe, sondern unter Berücksichtigung funktionaler ökologischer Zusammenhänge interpretiert wird. In der Praxis wie auch in den Ländernaturschutzgesetzen wird der Ausgleichsbegriff aber vielfach nicht in diesem funktionalen Sinn verwendet, sodass eine an sich gleichartige Kompensation (Ausgleich) vielfach an der fehlenden Möglichkeit scheiterte, sie in unmittelbarer räumlicher Nähe zum Eingriffsort durchzuführen. Um diesen Mangel zu beheben, hat der Gesetzgeber mit der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes die Möglichkeit eröffnet, Ausgleich und Ersatz in der Abwägung über die Zulässigkeit des Eingriffes zusammen zu betrachten, während zuvor nur die Möglichkeiten eines Ausgleichs in die Abwägung einzubeziehen waren.

Die Anforderungen an den Ausgleich (örtlicher und funktionaler Zusammenhang) und dessen Vorrangigkeit vor dem Ersatz bleiben zwar im Grundsatz bestehen. Allerdings ermöglicht die stärkere Zusammenfassung der Schritte „Ausgleich“ und „Ersatz“ in der Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung erheblich größere Spielräume bei der Kompensationsgestaltung. Mit der größeren Flexibilität bei der Kompensationsgestaltung entsteht allerdings auch bedenklicher Raum für einen „Minimalvollzug“. Da nun prinzipiell auch schon die Möglichkeit einer Ersatzmaßnahme die Zulässigkeit des Eingriffs begründen kann, wird es den Behörden kaum noch möglich sein, einen Eingriff aufgrund fehlender Ausgleichsmöglichkeiten zu untersagen. Denn Ersatzmaßnahmen sind fast immer möglich und nur selten wird der ökologische Mehrwert des Ausgleichs – also einer Kompensation im unmittelbaren räumlich-funktionalen Zusammenhang – es rechtfertigen, nicht einmal anspruchsvolle Ersatzmaßnahmen als angemessene Kompensation zu akzeptieren. Ausgeschlossen ist ein Ersatz danach de facto nur, wenn gar keine geeigneten Flächen für Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Damit wird die Eingriffsregelung in ihrer Wirkung nach Einschätzung des Umweltrates eher geschwächt werden. Zwar hat in der Praxis schon die alte Eingriffsregelung mit ihren weiter gehenden Untersagungsmöglichkeiten größere Eingriffe allenfalls sehr selten verhindern können (zu den rechtlichen Möglichkeiten einschränkend WOLF, 2001, S. 483). Allerdings hat sie es den Behörden immerhin ermöglicht, den Verursacher unter Verweis auf die Versagungsmöglichkeit zu einem anspruchsvolleren Ausgleich bzw. Ersatz zu drängen. Mit der neuen Regelung besteht ein verstärktes Risiko, dass bestimmte, eher billige Maßnahmen – wie eine Kompensation durch Sukzessionsflächen – zur Regel und beispielsweise aufwendiger herzustellende Biotoptypen nicht mehr als Kompensationsziel gewählt werden. Auch um dies zu vermeiden, sollten sich die Länder so

schnell wie möglich auf einheitliche anspruchsvolle Anforderungen an Ausgleich und Ersatz einigen (vgl. BVerwGE 85, S. 348; BVerwGE 112, S. 41).

324. Mit den einheitlichen Anforderungen an Ausgleich und Ersatz sollte unmissverständlich klargestellt werden, dass zumindest bei der Beeinträchtigung knapper und bedeutsamer Leistungen des Naturhaushaltes eng am funktionalen und örtlichen Zusammenhang festgehalten werden muss. Für den Ersatz sollte mindestens verlangt werden, dass die Kompensation noch auf den betroffenen Naturraum einschließlich seines Naturhaushaltes zurückwirkt und auch der dort wohnenden Bevölkerung zugute kommt. Die von der Beeinträchtigung betroffenen Bewohner sollten auch von der Kompensation profitieren (zum zeitlichen Bezug zwischen Ausgleich und betroffener Bevölkerung vgl. VG Karlsruhe, NuR 1990, S. 332).

325. Nach Auffassung des Umweltrates dürfen die Bestrebungen zur Flexibilisierung der Eingriffsregelung nicht zu einer Aufweichung der bundes- und landesrechtlichen Anforderungen an Ausgleich und Ersatz führen. Das Bundesnaturschutzgesetz bietet nach wie vor ausreichend Spielraum für eine flexible Handhabung der Eingriffsregelung im Rahmen dessen, was naturschutzfachlich sinnvoll ist. Eine Flexibilisierung darf demgegenüber nicht Ersatzmaßnahmen Vorschub leisten, die sich völlig von der Kompensation der verlorengegangenen Funktionen und Werte entfernen. Die dahin gehend unzureichende Praxis sollte nicht nachträglich noch legitimiert werden. Vielmehr sollte durch klare und möglichst einheitliche Vorgaben im Bundesnaturschutzgesetz und den Ländernaturschutzgesetzen einer auf gleichwertige Kompensation bedachten Verwaltungspraxis auch eine ausreichende „Verhandlungsmacht“ bei der Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verschafft werden. Dessen ungeachtet können und sollten die Möglichkeiten für eine transparente, einfache und breit akzeptierte Anwendung der Eingriffsregelung im Verwaltungsvollzug sowohl auf kommunaler Ebene als auch in Vereinbarungen zwischen verschiedenen Fachverwaltungen und der Naturschutzverwaltung breit ausgeschöpft werden (s. dazu von HAAREN et al., 1999).

Defizite bei der Abwägung

326. Ein Hauptgrund für die mangelhafte Entfaltung der Steuerungskraft der Eingriffsregelung liegt darin, dass Naturschutzbelange in der Abwägung anderen Belangen sehr häufig unterliegen. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die jeweilige Zulassungsbehörde auch die Eingriffsregelung anzuwenden hat, wobei diese Behörde sich mit der Naturschutzbehörde in den allermeisten Bundesländern lediglich ins Benehmen zu setzen hat. Diese Regelung ist ersichtlich dem Bestreben geschuldet, den investitionsgeneigteren Zulassungsbehörden Vorfahrt vor naturschutzfachlichen Ansprüchen und Einwänden der Naturschutzbehörden einzuräumen und die Eingriffsregelung auf diese Weise auf der Verfahrensseite wieder ein Stück weit zu entkräften. Demgegenüber sollte auch für die Eingriffsregelung gelten, dass der Gesetzesvollzug bei der für die jeweilige Gesetzesmaterie fachlich zuständigen und qualifizierten Behörde liegen muss. Zumindest sollte ein Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde über die Anwendung der Eingriffsregelung vorausgesetzt werden.

Weiterhin besteht derzeit kaum eine Pflicht für die Verursacher von Eingriffen, die Notwendigkeit und Alternativlosigkeit ihres Vorhabens nachzuweisen. Bei der Vermeidbarkeitsprüfung nach § 19 Abs. 1 BNatSchG n. F. werden nach herkömmlicher Rechtspraxis lediglich diejenigen Vermeidungsoptionen erwogen, die sich durch Modifikationen der Ausführung und Gestaltung des Vorhabens erreichen lassen. Wenigstens bei schwer wiegenden Eingriffen sollten aber auch Standortalternativen berücksichtigt werden, wie dies bei der Vermeidbarkeitsprüfung für beeinträchtigende Vorhaben in FFH-Schutzgebieten durch § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG n. F. ausdrücklich angeordnet wurde.

Im Übrigen beruht die Abwägungsschwäche des Naturschutzes auch im Bereich der Eingriffsregelung auf den allgemeinen in Kapitel 4.2 bereits näher dargelegten Gründen. Dass die Rechtsprechung bei der Eingriffsregelung mitunter eine „herausgehobene Bedeutung“ der Umweltbelange annimmt (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 1997 – 4 NB 27.96, NuR 1997, S. 543 ff.), ist im konkreten Abwägungsfall nur bedingt hilfreich. In der Praxis der Eingriffsregelung kommen die Behörden fast nie zu dem Ergebnis, dass ein Eingriff aufgrund der überwiegenden Belange von Natur und Landschaft nicht genehmigt werden kann. Ablehnungen gibt es in der Regel nur, wenn gesetzlich geschützte Flächen beeinträchtigt würden. Wie für die gesamtplanerische Abwägung gilt deshalb auch für die Abwägung im Rahmen der Eingriffsregelung, dass die Naturschutzbelange gegenüber den Interessen des Vorhabenträgers dringend durch prozedurale Vorkehrungen gestärkt werden müssen. Dazu gehört neben einer naturschutzspezifischen Begründungspflicht auch eine geeignete Rechtsschutzmöglichkeit für Bürger und Verbände (im Einzelnen dazu Kapitel 4.2). Außerdem sollten auch für die Eingriffsregelung Abwägungsleitlinien mit einheitlichen, allgemein konsentierten Prioritätenlisten erarbeitet werden (so schon für die Planung Tz. 138 ff.).

Zentrale Bedeutung hat natürlich auch die ausreichende Darstellung der Belange des Naturschutzes als Voraussetzung einer sachgerechten Abwägung. Diese Darstellung wird allerdings zusätzlich dadurch erschwert, dass immer noch unklar ist, welche Unterlagen bzw. Ermittlungen von dem Vorhabenträger entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt werden können, ob und inwieweit z. B. vegetationskundliche und tierökologische Untersuchungen vor Ort durchzuführen sind (GRUEHN und KENNEWEG, 1997, S. 7 ff.; vgl. auch BREUER, 2000, S. 117). Nach einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG vom 21. Februar 1997 – 4 B 177.96, NuR 1997, S. 353 f.) reicht es aus, auf bestimmte Indikationsgruppen abzustellen. Welche dabei jeweils zu berücksichtigen sind, muss fachlich entschieden werden.

327. Die Bewältigung der Eingriffsregelung über die Bauleitplanung ist noch weit stärker von Abwägung geprägt als die unmittelbar vorhabenbezogene Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz, die nur noch im Außenbereich Anwendung findet. Zwar erfolgt die Bestimmung des Eingriffs weiter nach Maßgabe des Bundesnaturschutzgesetzes. Das BauGB geht aber davon aus, dass nicht nur die Zulässigkeit des Vorhabens, sondern auch die planerischen Entscheidungen, also die Festlegung von Vermeidung und Ausgleich der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB unterliegen. Diese rechtliche Regelung müsste allerdings eine aus Naturschutzsicht zufriedenstellende Bewältigung der Eingriffsregelung nicht behindern, denn durch die Einführung des Ökokontos und der Aufweitung des räumlichen Bezuges zwischen Eingriffs- und Kompensationsfläche im BauGB fehlen in der Regel Gründe, die eine Reduzierung von erforderlichen Kompensationsmaßnahmen rechtfertigen könnten. In Verbindung mit dem Wegfallen der Genehmigungspflicht für den Bebauungsplan, sofern er aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wurde, ist allerdings die Wahrscheinlichkeit eines Vollzugsdefizits erheblich gestiegen. Die derzeitige Umsetzungspraxis ist nicht ausreichend untersucht. Fallstudien wie z. B. MAY-STÜRMER (2000) und MEYHÖFER (2000) deuten auf eine ambivalente Situation hin. Die wenigen seit der Integration der Eingriffsregelung in das Baurecht ergangenen Urteile zur Festlegung von Art und Umfang der Kompensationsmaßnahmen legen den Schluss nahe, dass die Maßnahmen häufig auf zu kleine Flächen begrenzt werden. Die entfallene Genehmigungspflicht von Bebauungsplänen leistet daher – neben dem Fehlen spezifischer Begründungspflichten und Rechtsschutzmöglichkeiten – Vollzugsdefiziten Vorschub, die jedoch nur in den wenigen Fällen offensichtlich werden, in denen Privatkläger Naturschutzbelange – häufig zur Verfolgung anderer Interessen – geltend machen (vgl. z. B. OVG Koblenz, Urteil v. 22. September 2000, Natur und Landschaft 2001 Heft 3, S. 139).

Defizite bei der Maßnahmenumsetzung

328. Kompensationsmaßnahmen erreichen häufig nicht das angestrebte Ziel einer tatsächlichen Kompensation der Beeinträchtigungen. Bei einer ökologischen Wirkungskontrolle durch den Landschaftsverband Rheinland wurde z. B. festgestellt, dass nur wenige Kompensationsmaßnahmen tatsächlich entsprechend den Vorgaben aus dem landespflegerischen Begleitplan umgesetzt wurden. Bei diesen wurde wiederum nur selten auch der angestrebte ökologische Zustand erreicht. Oftmals war sogar gar nicht genau geklärt, welcher Zustand angestrebt werden sollte. So wird bei der Maßnahmenplanung das Entwicklungsziel nicht klar und ausreichend konkret formuliert und das Entwicklungspotenzial der Fläche sowie die technische Machbarkeit zu wenig berücksichtigt (BAUCKLOH, 2000, S. 106 f.). Ursache hierfür sind unter anderem fehlende Erfahrungen mit solchen Entwicklungsmaßnahmen.

329. Ein großes Problem für viele Naturschutzbehörden ist der mangelnde Überblick über die festgesetzten Kompensationsmaßnahmen. Meist gibt es kein Kataster, in dem alle festgesetzten und rechtlich verbindlichen Kompensationsmaßnahmen dargestellt sind. Die Folge ist, dass in der behördlichen Praxis kaum bzw. nicht überprüft werden kann,

- wo die festgesetzten Kompensationsflächen liegen und wie sie entwickelt werden sollen, wodurch eine effiziente Maßnahmenkontrolle schon im Grundsatz erschwert oder sogar unmöglich gemacht wird, und
- ob eine Fläche bereits als Kompensationsfläche vergeben ist, wodurch es zu Doppelbelegungen der selben Fläche mit mehreren Kompensationsmaßnahmen, zur gleichzeitigen Beantragung von Mitteln aus Naturschutzförderprogrammen oder zur Beanspruchung der Fläche für andere Vorhaben kommt.

Erste Schritte zum Aufbau von Kompensationsflächenkatastern auf Landesebene gibt es z. B. in den Landesnaturschutzgesetzen von Bayern, Berlin und Brandenburg. In Nordrhein-Westfalen wurde die Einrichtung solcher Kataster auf Kreisebene rechtlich festgeschrieben (vgl. VO v. 23. März 2001, GV. NRW, ausgegeben am 27. April 2001) und mit ihrem Aufbau bereits begonnen (z. B. Kreis Osnabrück, Kreis Unna). Die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes gibt den Ländern nun zwar die Möglichkeit, rechtliche Regelungen für die Einführung von Ökokonten in Zusammenhang mit Eingriffen nach § 18 BNatSchG n. F. zu treffen. Der Aufbau von Kompensationsflächenkatastern wurde jedoch bei der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes nicht ausdrücklich festgeschrieben. Die Länder können aber in ihren Naturschutzgesetzen entsprechende Kataster vorsehen.

330. Die Einrichtung eines Flächen- und Maßnahmenkatasters ist zwar eine wichtige Grundlage für den Vollzug der Eingriffsregelung. Sie ersetzt jedoch keine Maßnahmenkontrolle. Bei Untersuchungen von Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe nach § 18 BNatSchG n. F. wurde festgestellt, dass maximal drei Viertel der Maßnahmen überhaupt umgesetzt wurden, nur knapp die Hälfte der Maßnahmen eine mittlere bis gute Qualität bei der Herstellung aufwiesen, aber nicht einmal einem Viertel der Maßnahmen eine ausreichende Pflege zuteil wurde (RUDOLF et al., 1999, S. 8, vgl. auch Bundesrechnungshof, 2000, Tz. 47.0).

Bei Kompensationsmaßnahmen, die in Bebauungsplänen festgesetzt wurden, wird im Durchschnitt sogar nur die Hälfte der Maßnahmen realisiert (GREIVING, 1995, S. 150 f.; KÖPPEL, 1995, S. 76; MEYHÖFER, 2000, S. 27). Ursache für die geringe und schlechte Umsetzungsquote ist insbesondere auch das Fehlen einer routinemäßigen Maßnahmenkontrolle durch die zuständigen Behörden. Die geringe personelle Ausstattung der Naturschutzverwaltungen erlaubt meist nur eine Bearbeitung der aktuellen Genehmigungsverfahren, wogegen personelle Kapazitäten für Kontrollen häufig nicht vorhanden sind (vgl. Kapitel 4.1). In einigen Bundesländern wurden allerdings bereits erste Regelungen zur Maßnahmenkontrolle erlassen (vgl. Landesnaturschutzgesetze von Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland).

331. Ein weiteres Problem bei der Anwendung der Eingriffsregelung stellen die Ansprüche vieler anderer Interessengruppen dar, die die Eingriffsregelung für ihre Zwecke nutzen wollen. So hoffen z. B. die Fremdenverkehrsgemeinden, sich damit kostengünstig eine touristische Infrastruktur, z. B. den Bau von Radwegen, finanzieren zu können. Die Forstverwaltung versucht, mithilfe der Eingriffsregelung den ökologischen Waldumbau umzusetzen (vgl. z. B. die Kompensationsmaßnahmen zum Bau der ICE-Strecke Köln–Rhein/Main) und die Kommunen nutzen die Kompensationspflicht, um ihre städtebaulichen Grünstrukturen zu realisieren (vgl. BREUER, 2000, S. 118). Diese Begehrlichkeiten zielen sicherlich nicht immer auf die naturschutzfachlich beste Kompensationslösung. Durch eine strikt defensive Haltung der Naturschutzbehörden (vgl. Kapitel 3.2) bleiben allerdings auch erhebliche Kooperationsmöglichkeiten ungenutzt. Erfolgversprechender ist daher eine differenzierte Strategie der Kooperation mit geeigneten Partnern und in geeigneten Teilbereichen, wenn dabei Synergieeffekte zu erwarten sind. Gemeinsam mit Wasserversorgern und Wasserschutzbehörden können beispielsweise in Wasserschutzgebieten weiter gehende Maßnahmen verwirklicht werden als dies allein durch Kompensationsmaßnahmen möglich wäre. Der Wasserschutz kann dabei einen Grundschutz der abiotischen Schutzgüter finanzieren, auf dem aufbauend Naturschutzmaßnahmen z. B. dann eine aufwendigere Pflege realisieren können. Auch die Ansätze in der Forstwirtschaft zur Einführung ökologischer Wirtschaftweisen können als Grundlage für weiter gehende Kompensationsmaßnahmen genutzt werden.

Empfehlungen

Weiterentwicklung des Rechts und untergesetzliche Konkretisierungen

332. Um die Belange des Naturschutzes in der Abwägung der Eingriffsregelung nach Naturschutzrecht zu stärken, sollte eine Prioritätensetzung bezüglich des Gewichts der betroffenen Funktion von Natur und Landschaft in der Abwägung entsprechend ihrer Knappheit erfolgen. Der diesbezügliche Ansatz in § 19 Abs. 3 BNatSchG n. F. sollte ausgebaut werden: Nach § 19 Abs. 3 BNatSchG n. F. dürfen Eingriffe, die Biotope der streng geschützten Arten zerstören, nur aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zugelassen werden. Als Grundlage für die Abwägung sollten bundesweite Standards zum (abgestuften) Wert der Schutzgüter und Funktionen entwickelt werden, die eine einheitliche Basis für die Gewichtungen von Abwägungsgründen darstellen können. Auf diese Weise kann die Abwägung qualifiziert und transparenter gestaltet werden. Eine darauf ausgerichtete Prioritätenliste könnte beispielsweise Naturschutzbelange von überregionaler Bedeutung hervorheben und so deren Gewicht in der Abwägung erhöhen. Dies würde zumindest für den Normalfall einen Orientierungsrahmen – insbesondere auch für die Begründung der Abwägungsentscheidung – geben, ohne auszuschließen, dass in Einzelfällen aufgrund von Besonderheiten des regionalen Naturraums auch andere Prioritäten gesetzt werden können.

333. Außer in der schwachen Abwägungsposition der Naturschutzbelange liegt ein weiterer Grund für die mangelhafte Wirkung der Eingriffsregelung darin, dass die Kompensationsmaßnahmen häufig schlicht gar nicht, nicht vollständig oder nur mit großen Verzögerungen umgesetzt werden. Daher müssen die Länder aus Sicht des Umweltrates bessere rechtliche und tatsächliche (personelle) Vorkehrungen zur Vollzugssicherung treffen. Insbesondere sollten sie die Einrichtung von Kompensationsflächenkatastern, einen Nachweis der Flächenverfügbarkeit und eine Umsetzungskontrolle vorschreiben.

Die Erstellung der Kompensationsflächenkataster sollte eine Pflichtaufgabe der unteren Naturschutzbehörden (UNB) werden. Die UNB werden in allen Verfahren beteiligt, haben damit den besten Überblick und können ständig auf den aktuellsten Stand zugreifen. Eine Führung des Katasters auf Landesebene müsste dagegen immer mit umfassenden Meldepflichten ausgestattet sein, deren Vollzug wiederum Probleme mit sich bringen würde. Der Aufbau und die Methodik der Kataster sollten jedoch landesweit, wenn möglich sogar bundesweit einheitlich gestaltet werden. Gleichzeitig ist eine Vernetzung mit anderen Fachbehörden und mit den Katasterämtern unverzichtbar, um widersprüchliche Festlegungen oder Doppelförderungen zu verhindern. Die Führung des Katasters sollte auf der Ebene von Flurstücken (in Datenbanken und kartographisch) erfolgen, da dies die Bezugsebene von behördlichen Entscheidungen mit Rechtswirkungen auf die Fläche ist. Nur auf dieser räumlichen Bezugsbasis ist ein Abgleich zwischen den Flächenkonsequenzen verschiedener Verfahren und Programme möglich. Bestehen nur Datenbanken auf Flurstückbasis, jedoch keine kartographischen Darstellungen, so wird das tägliche Management von Kompensationsflächen in Verhandlungen mit Vorhabensträgern erheblich behindert. Eine Vernetzung mit dem Katasteramt ist vor allem vor dem Hintergrund einer langfristigen Sicherung der Flächen erforderlich.

Der Nachweis über die Flächenverfügbarkeit, wie ihn bereits mehrere Bundesländer im Gesetz geregelt haben (vgl. Landesnaturschutzgesetze von Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein), sollte bundesweit verankert werden, da die Bereitstellung von Flächen eine Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen darstellt. Der Nachweis kann insbesondere durch Eintrag ins Grundbuch bzw. durch eine dingliche Sicherung der Kompensationsflächen erfolgen.

Die wünschenswerte Umsetzungskontrolle von Kompensationsmaßnahmen könnte von den Ländern durch den Nachweis über die Herstellung der Kompensationsmaßnahme (vgl. Landesnaturschutzgesetze von Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland) oder weiter gehend durch die Einführung einer Erfolgskontrolle umgesetzt werden (vgl. Bayerisches Landesnaturschutzgesetz). Darüber hinaus sollte die rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, bei Bedarf einen solchen Nachweis von einem privaten Sachverständigen anzufordern (vgl. Bayerisches Landesnaturschutzgesetz).

334. Eine Stärkung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung sollte durch eine partielle – auf die Eingriffsregelung beschränkte – Wiedereinführung der Genehmigungspflicht für Bebauungspläne angestrebt werden. Die Entscheidung über den Umfang und die Notwendigkeit von Kompensationserfordernissen muss darüber hinaus dringend der baurechtlichen Abwägung entzogen werden.

Bundespolitische Leitlinien zur Eingriffsregelung

335. Die Bundesregierung sollte – soweit es die Rahmenkompetenz erlaubt – mit Nachdruck darauf hinwirken, dass bundeseinheitliche Leitlinien zur Anwendung der nun rechtlich neu geregelten Eingriffsregelung in Zusammenarbeit mit den Ländern erarbeitet werden, um in Zukunft eine Rechtszersplitterung zu vermeiden. Zur Stärkung der Eingriffsregelung in den Zulassungsverfahren sollte die Eingriffsregelung durch die Naturschutzbehörden durchgeführt oder für die Entscheidung anderer Behörden zumindest das Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde vorgeschrieben werden.

Wie bereits das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 27. September 1990 – 4 C 44.87 dargelegt hat, sind bestimmte Begriffe der Eingriffsregelung wie die Definition des Eingriffsbegriffs und des Ausgleiches bundeseinheitliche Vollregelungen, da sie aufgrund eines notwendigen Mindestmaßes an Rechtseinheit in Deutschland grundlegende Begriffsbestimmungen darstellen (vgl. BVerwG – 4 CN 6/99, Urteil vom 31. August 2000). Da der Ausgleich auch nach der novellierten Gesetzesfassung Vorrang vor dem Ersatz hat, ist bei einer bundeseinheitlichen Präzisierung der Begriffe im Interesse der Vollziehbarkeit der Eingriffsregelung eine klare Abgrenzung zwischen den Anforderungen an den Ausgleich und den Ersatz erforderlich. Im BNatSchG n. F. (§ 18) ist klargestellt, dass Ausgleich dann gegeben ist, wenn die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes wiederhergestellt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Insbesondere bei der Beeinträchtigung knapper und bedeutsamer Leistungen des Naturhaushaltes muss der Funktionsbegriff in diesem Zusammenhang sehr eng aufgefasst und streng an einem gleichartigen, funktionalen Ausgleich festgehalten werden. Die Forderung nach einem räumlichen Zusammenhang zwischen dem Wirkraum der Beeinträchtigung und den Kompensationsmaßnahmen ist dagegen fallbezogen zu interpretieren. Werden z. B. funktionale Beziehungen zwischen Lebensräumen standorttreuer Tierarten wie Amphibien gestört, so muss ein Ausgleich im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang gesucht werden. Soll jedoch ein zerstörter Magerrasen wiederhergestellt werden, so ist nach Flächen zu suchen, die ein entsprechendes Entwicklungspotenzial aufweisen, auch wenn diese etwas weiter entfernt liegen. Grundsätzlich sollten jedoch weder Ausgleich- noch Ersatzmaßnahmen außerhalb des vom Eingriff betroffenen Naturraumes angesiedelt werden. Eine andere Praxis würde dazu führen, dass im Extremfall Kompensationsmaßnahmen an Billiganbieter (im Extremfall z. B. im osteuropäischen Ausland) vergeben würden. Die Kompensationsmaßnahmen sollen auf den Naturhaushalt, die Pflanzen- und Tierwelt und das Landschaftsbild des geschädigten Raumes zurückwirken und auch der dort wohnenden Bevölkerung zugute kommen. Da die Bewohner einerseits von der Beeinträchtigung betroffen werden, sollten sie andererseits auch von der Wiederherstellung ihrer Lebensqualität durch die Kompensation profitieren.

Den Ländern sollten des Weiteren gemeinsame Standards für die im Zulassungsverfahren zur Bewältigung der Eingriffsregelung beizubringenden Unterlagen vorgegeben werden. Eine Präzisierung der Anforderungen an die beizubringenden Unterlagen würde zur Stärkung der Eingriffsregelung in der Abwägung beitragen, da damit sichergestellt würde, dass alle relevanten Informationen auch tatsächlich vorliegen.

Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen

336. Da die bisher vorliegenden Untersuchungen zum Erfolg von Kompensationsmaßnahmen in vielen Fällen Defizite aufgedeckt haben, empfiehlt der Umweltrat, die Machbarkeit von Kompensationsmaßnahmen weiter gehend zu erforschen. Eine Zusammenstellung der Grundlagen und der Anforderungen an Kompensationsmaßnahmen sowie an die Kontrolle sollte als Handlungsanleitung für die Praxis bereitgestellt werden (vgl. TESCH, 2001).

Bei der Auswahl und Festlegung von Kompensationsmaßnahmen sollten auch die vielfältigen privaten Interessen der Eigentümer und Nutzer potenzieller Kompensationsflächen an der Erhaltung und Entwicklung dortiger Naturgüter genutzt werden. Die Interessenüberschneidungen und -konflikte mit möglichen Kooperationspartnern für die Praxis sollten im Vorfeld genau ermittelt werden, um einer undifferenzierten Handhabung wie der Einrichtung von Flächenpools ausschließlich im Wald entgegenzutreten. Kooperationspartner bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen im Bereich der Kulturlandschaft könnten der Wasserschutz, die Forstwirtschaft und der Tourismus sowie ökologisch wirtschaftende Landwirtschaftsbetriebe sein. Letztere verfolgen zwar nicht zwingend die naturschutzfachlichen Ziele der Eingriffsregelung. Zur Kompensation bestimmter Beeinträchtigungen (z. B. des Bodens), eignet sich jedoch z. B. der ökologische Landbau in besonderem Maße als Kooperationspartner (vgl. ENGELBRECHT, 2001; LEINWEBER, 2002; RIMARZIK, 2001).

5.2.7 Gute fachliche Praxis der Landnutzungen

5.2.7.1 Ziele und Strategien bei der Festlegung einer guten fachlichen Praxis der Landnutzungen

337. Als gute fachliche Praxis wird in unterschiedlichen Regelungszusammenhängen regelmäßig das von den Landwirten bei ihrer Landnutzung zwingend – und auf eigene Kosten – einzuhaltende ökologische und sicherheitstechnische Schutzniveau bezeichnet.

Soweit die Einhaltung der guten fachlichen Praxis vorgeschrieben wird, wird damit nicht nur auf jeweilige spezialgesetzliche Konkretisierungen verwiesen, wie sie z. B. § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F. bestimmt, sondern darüber hinausgehend auch auf allgemein anerkannte fachliche Praktiken.

Spürbare Lenkungswirkung in Richtung einer besseren Umweltverträglichkeit entfaltet der Maßstab der guten fachlichen Praxis aber regelmäßig nur dort, wo er konkrete rechtliche Präzisierungen erfahren hat (siehe die Übersicht in Abb. 5-5, Seite 134). Das gilt auch für den teilweise, vor allem noch im Landesrecht, verwendeten Begriff der ordnungsgemäßen Land-, Forst- oder Fischereiwirtschaft. Entscheidend kommt es jeweils auf die konkreten Anforderungen an, die unter diesen Sammelbegriffen zusammengefasst werden. Durch sie wird insgesamt das Niveau der Rücksichtnahme auf die Umwelt bestimmt, das die Gesellschaft dem Landnutzer ohne Entschädigung auferlegt. Im Gegenzug stellen Handlungen, die der guten fachlichen Praxis entsprechen, nach § 18 Abs. 2 BNatSchG n. F. keinen Eingriff dar.

338. Weil die Einhaltung der als gute fachliche Praxis geforderten Umweltschutzanforderungen erhebliche Kosten verursachen kann, haben die betroffenen Nutzergruppen stets ein großes Interesse daran, das Niveau der von ihnen zwingend einzuhaltenden guten fachlichen Praxis niedrig zu halten. Dieses Interesse wird weiter dadurch gesteigert, dass über die gute fachliche Praxis hinausgehende Umweltschutzmaßnahmen gegenwärtig vielfach staatlich subventioniert werden und ein geringes Anforderungsniveau bei der guten fachlichen Praxis damit zugleich Spielraum für Verdienstmöglichkeiten durch das Erbringen weiter gehender Umweltleistungen schafft (vgl. z. B. Deutscher Bauernverband, 2000). Damit ist eine zentrale strategische Frage für die Ausgestaltung der guten fachlichen Praxis angesprochen: die Abgrenzung von obligatorisch und entschädigungsfrei einzuhaltendem ordnungsrechtlichen Anforderungsniveau einerseits und staatlich gefördertem, landwirtschaftlichem Umweltschutz andererseits. Hier stehen dem Gesetzgeber prinzipiell zwei Wege offen:

– Die gesetzliche Festsetzung eines hohen Niveaus der guten fachlichen Praxis mit dem Zwang zur stärkeren Berücksichtigung ökologischer Standortbedingungen. Dies könnte mit der politischen Notwendigkeit verbunden sein, die Konkurrenzfähigkeit der Landnutzer anderweitig durch Subventionen zu stützen.
– Die Festsetzung der guten fachlichen Praxis auf niedrigerem Niveau und der Honorierung darüber hinausgehender Anpassungen der Nutzer an die Umweltbedingungen.

Vorteil der ersten Variante für den Naturschutz ist, dass die Kosten der Umwelterhaltung nicht im Budget der Naturschutzbehörden erscheinen. Wird außerdem noch auf Subventionen verzichtet, fällt überhaupt keine Belastung für den Staatshaushalt an. Die Konsequenz wäre allerdings, dass im Wesentlichen leistungsstarke Betriebe, z. B. landwirtschaftliche Betriebe auf Gunststandorten in der Hildesheimer und Magdeburger Börde, die ohnehin in der Regel eine geringere Umweltempfindlichkeit aufweisen, überleben würden. Im Gegensatz dazu wären landwirtschaftliche Betriebe auf ertragsschwachen und wasserdurchlässigen Standorten, die erheblich größere Aufwendungen z. B. zur Verminderung von Nitrateinträgen in das Grundwasser haben, stark benachteiligt. Eine rasante Beschleunigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft und das Brachfallen weiter Teile der standörtlich benachteiligten Gebiete, insbesondere in den Mittelgebirgen, wären die Folge (vgl. z. B. MÖLLER et al., 2000, S. 219 für unterschiedliche Schlaggrößen). Außerdem ist die teilweise äußerst unterschiedliche internationale Wettbewerbssituation zu bedenken, in der sich die meisten landwirtschaftlichen Betriebe befinden. Bei steigenden nationalen Anforderungen an die gute fachliche Praxis müssen insbesondere diejenigen Nutzergruppen, die auf internationalen Märkten agieren, Wettbewerbsnachteile gegenüber Wettbewerbern aus Ländern mit niedrigerem Regulierungsniveau hinnehmen. Diese Wettbewerbsnachteile können weniger konkurrenzfähige Betriebe in ihrer Existenz bedrohen (vgl. MÖLLER et al., 2000). Solange z. B. im Rahmen der WTO und auf der EU-Ebene (ausführlicher siehe SRU, 2002, Tz. 718 f.; vgl. auch LEDEBUR, 2001) keine einheitlichen Anforderungen formuliert werden, die ein „Ökodumping“ verhindern, werden die Nutzer stets darauf drängen, die gute fachliche Praxis auf einem wettbewerbsgünstigeren Niveau zu fixieren. Aus der negativen Anreizstruktur des von unterschiedlichen Anforderungsniveaus und harter Konkurrenz geprägten internationalen Agrarmarktes dürften zudem Umsetzungsprobleme resultieren, die einen sehr hohen Kontrollaufwand erforderlich machen. Eine ähnliche Problematik würde sich für die Forst- und Fischereiwirtschaft ergeben.

Die zweite Variante könnte insofern Vorteile aufweisen, als mit der Honorierung von Umweltleistungen sehr ergebnis- und standortorientiert und damit effizient (s. Tz. 240) Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege verfolgt werden könnten. Allerdings müssten dafür ausreichende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, die u. a. durch einen Abbau der Subventionen für Betriebe auf Gunststandorten gewonnen werden könnten. Diese Variante wird im Agrarbereich mit dem Modell der multifunktionalen Landwirtschaft verfolgt, das von der EU in den WTO-Verhandlungen vertreten und auch von den deutschen Umwelt- und Agrarministern von Bund und Ländern getragen wird (siehe SRU, 2002, Tz. 723; vgl. z. B. OECD, 2001).

Ein gerechter Ausgleich zwischen den Interessen von Naturschutz und Landschaftspflege und den Interessen der Landnutzer (vgl. z. B. HABER, 1989; KNICKEL et al., 2001, S. 27; TÖPFER, 1990; WOLFGARTEN, 2000) ist bei entsprechender Ausgestaltung auf beiden Wegen möglich. In der gegenwärtigen Situation empfiehlt der Umweltrat zumindest für den Agrarbereich den zweiten Weg zu verfolgen und keine weitere Anhebung des Niveaus der guten fachlichen Praxis vorzunehmen. Stattdessen sollte auf eine Stärkung der Agrarumweltförderung gesetzt werden. Dieser Weg verspricht eine bessere Akzeptanz des Naturschutzes bei den Landnutzern und geringere Probleme in der Umsetzung. Eine Voraussetzung dieser Strategie ist allerdings eine umfangreiche finanzielle Stärkung der Agrarumweltprogramme. Eine Einigung über Standards der guten fachlichen Praxis auf internationaler Ebene oder veränderte agrarsoziale Ziele könnten zu anderen Empfehlungen führen.

Eine Konkretisierung vieler bisher sehr allgemein gehaltener Anforderungen an die gute fachliche Praxis ist allerdings auch im Falle der grundsätzlichen Beibehaltung des gegenwärtigen Niveaus notwendig.

Abbildung 5-5

Position der guten fachlichen Praxis im Verhältnis zu Zielen und Umsetzungsinstrumenten des Naturschutzes

Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in der Kulturlandschaft	Umsetzungsinstrumente	
Landschaftsqualitätsziele und -standards, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen (Erhaltungs- und Entwicklungsziele)	• Vertragsnaturschutz • Entschädigung und Ausgleichszahlungen in Schutzgebieten • horizontale Agrarumweltprogramme der Agenda 2000	**honorierbar**
	⇑	
Gute fachliche Praxis der Landwirtschaft Betreiberpflichten in rechtlichen Regelungen beschrieben (u. a. BNatSchG n. F.)	**Umsetzung der guten fachlichen Praxis** • durch Einhaltung in täglicher landwirtschaftlicher Praxis • durch Beratung	
	⇓	
Sanierung in Gebieten mit Beeinträchtigungen **Kompensation** von Landschaftsbeeinträchtigungen	strafrechtliche Sanktionierung, z. B. nach WHG Bußgeld Ordnungsverfügung, z. B. nach PflSchG, BNatSchG/Eingriffsregelung	**sozialpflichtig**

SRU/SG 2002/Abb. 5-5

5.2.7.2 Verhältnis zwischen generellen Vorgaben für die gute fachliche Praxis und spezifischem Regelungsbedarf

339. Immer wieder wird die Frage diskutiert, inwieweit die gute fachliche Praxis standortspezifische Empfindlichkeiten oder Schutzwürdigkeiten des Naturhaushaltes berücksichtigen sollte (DI FABIO, 1995, S. 127; SRU, 1985, Tz. 1368). Einerseits ist eine Anpassung der Bewirtschaftung an die ökologischen Empfindlichkeiten der konkreten Standorte aus der Sicht eines nachhaltigen Schutzes der Naturgüter notwendig. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die einen klaren Flächenbezug aufweist, legt es überdies nahe oder ermöglicht es jedenfalls, die standörtlichen Gegebenheiten im Rahmen der Fixierung der guten fachlichen Praxis zu berücksichtigen (BGH NJW, 1957, S. 538 ff.; auch DI FABIO, 1995, S. 127). Der Umweltrat spricht sich daher seit langem (vgl. SRU, 1985, Tz. 1368) für eine standortspezifische Konkretisierung der guten landwirtschaftlichen Praxis aus. Die EU-Kommission empfiehlt im Zusammenhang mit der Gestaltung von Agrarumweltprogrammen ebenfalls eine Definition auf regionaler Ebene (vgl. Artikel 28 der VO(EG) Nr. 1750/1999).

Eine solche Ausgestaltung der guten fachlichen Praxis würde bedeuten, dass Betriebe auf empfindlichen Standorten für eine konsequente Vermeidung ökologischer Schäden sehr hohe Aufwendungen einkalkulieren müssten. In der Folge wären weit gehende agrarstrukturelle Konsequenzen und Widerstände der betroffenen Landwirte zu erwarten. Ein Vollzug der Regelungen würde dadurch vermutlich erheblich erschwert. Die Festlegung und Kontrolle der standortspezifischen Anforderungen im Einzelfall wären darüber hinaus aufwendig. Diese Schwierigkeiten könnten es nahe legen, lediglich allgemeingültige Verursacherpflichten einzuführen, die überall in gleicher Weise einzuhalten sind. Die Situationsgebundenheit des Eigentums würde aber mit dieser Lösung weit gehend vernachlässigt. Alle standortspezifischen ökologischen Anforderungen müssten mit ebenfalls hohem Verwaltungsaufwand über flächenbezogene Förderungen umgesetzt werden.

340. Aus Sicht des Umweltrates sollte die rechtliche Fixierung der guten fachlichen Praxis einen Mittelweg zwischen den beiden Positionen beschreiten. Sinnvoll erscheint ein Ansatz, der über das Mindestniveau standortunabhängiger Verursacherpflichten, die überall in gleicher Weise zu erfüllen sind, hinausgeht und stand-

ortspezifisch erhöhte Anforderungen mindestens insoweit mit sich bringt, als es um die Erhaltung des natürlichen landwirtschaftlichen Ertragspotenzials geht. Die langfristige Erhaltung der eigenen Produktionsgrundlagen zu finanzieren, ist Sache des Eigentümers und Nutzers und nicht des Steuerzahlers. Darüber hinaus sollte ein – politisch abwägend zu bestimmendes – Maß an situationsangepasster Mindestrücksichtnahme auf die übrigen Naturgüter und Funktionen des Naturhaushaltes verlangt werden. Mit der rechtlichen Definition der guten fachlichen Praxis in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen, u. a. im BNatSchG n. F., beschreitet der Gesetzgeber im Prinzip diesen Weg. Eine zu starke Ungleichbehandlung der Landwirte wird vermieden, indem überwiegend standortunabhängig einzuhaltende Vorgehensweisen und Grenzen (z. B. Vorgehen bei der Düngeplanung, Grenzwerte für den N-Input durch Wirtschaftsdünger; s. Tab. 5-8, Seite 136) vorgeschrieben werden. Darüber hinausgehend werden die Landwirte auch dazu verpflichtet, ihre eigenen Produktionsgrundlagen dauerhaft zu erhalten (z. B. Vermeidung von Bodenabtrag nach § 17 Abs. 2 Nr. 4 BBodSchG) sowie in engen Grenzen weiter gehend situationsspezifisch Rücksicht auf die Naturgüter zu nehmen (z. B. Verbot direkter Einträge und Abschwemmungen von Düngemitteln in Oberflächengewässer, § 2 Abs. 3 DVO). Die neuen Regelungen in § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F. setzen diesen Ansatz fort, indem sie den Standortbezug für bestimmte besonders gefährdete Räume überwiegend im Rahmen der Erhaltung der eigenen Produktionsgrundlage stärken.

Mit der prinzipiellen Entscheidung für einen begrenzten Standortbezug der guten fachlichen Praxis ist noch nicht die Frage entschieden, wie stark und an welcher Stelle die Anforderungen dazu konkretisiert und damit auch der Kontrolle zugänglich gemacht werden sollten. Je deutlicher in den gesetzlichen Regelungen in abstracto eine Berücksichtigung der Standortbedingungen gefordert wird, desto notwendiger wird eine standörtliche und naturräumliche Konkretisierung der guten fachlichen Praxis. Diese ist jedoch nur eingeschränkt auf gesetzlicher Ebene möglich. Der Umweltrat empfiehlt insoweit die Konkretisierung verbliebener unbestimmter Rechtsbegriffe der guten fachlichen Praxis in untergesetzlichen Vorschriften (z. B. durch die Festlegung tolerierbarer Bodenabträge). Sowohl in den Gesetzen als auch in den untergesetzlichen Vorschriften können dabei Standards eingeführt werden, die auf unterschiedliche Standorttypen Bezug nehmen. Daneben sollte auch eine räumliche Konkretisierung und Lokalisierung stattfinden. Die Darstellung der Flächen, auf die die standortbezogenen Vorgaben zutreffen, kann im Rahmen der Landschaftsplanung erfolgen. Mit einer solchen Lösung würden dem Landwirt der standortspezifische Handlungsbedarf sowie Informationsmöglichkeiten zur Umsetzung aufgezeigt, ohne dass ihm im einzelnen vorgeschrieben würde, wie er die Anforderungen genau zu erfüllen hat.

341. Eine Hilfestellung sowohl bei der Formulierung von untergesetzlichen Vorschriften als auch bei der Übertragung der Anforderungen auf konkrete Räume und insbesondere bei der Maßnahmenbestimmung für Standorttypen und konkrete Flächen bieten diverse unverbindliche fachliche Standards (MIRLLT, 2000; LWK Hannover und LWK Weser-Ems, 2000; MLN-MVP, 1997; MNUR und MELF-Brdbg., 1996; MRLU-LSA, 1996; Agrarminister der Länder 1993; LWK Hannover und LWK Weser-Ems, 1991).

Für die praktische Anwendung wurde in der jüngsten Zeit das KUL-Verfahren (Kriterien umweltverträglicher Landwirtschaftung nach ECKERT et al., 1998) entwickelt. Dieses umfassende Verfahren wird vom Verband deutscher landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (VDLUFA) als geeignet angesehen, um eine Prüfung der Umsetzung der guten fachlichen Praxis auf Betriebsebene vorzunehmen. Es genügt jedoch noch nicht den Anforderungen einer standortspezifischen Konkretisierung der guten fachlichen Praxis. Ziel des KUL-Konzepts ist der dauerhafte Erhalt der produktiven Funktion, ohne dass dabei die sonstigen Funktionen des Agrarökosystems oder angrenzender Ökosysteme schwer wiegend beeinträchtigt werden (ECKERT et al., 1998). Die Bewertung erfolgt anhand verschiedener Belastungsindikatoren (z. B. N-Überschüsse, Bodendruck durch Maschinen; s. Tab. 5-8). Die Definition „schwer wiegender Beeinträchtigungen" ist vor allem an produktionstechnische Aspekte (z. B. Überdüngung) gebunden. Standortspezifische unterschiedliche Empfindlichkeiten werden nicht berücksichtigt. Das KUL-Verfahren lässt somit bisher noch keine Aussage über eine standortangepasste Bewirtschaftung zu. Hierfür wären zumindest schlagbezogene Bewertungen für alle Schutzgüter des Naturschutzes notwendig. Das KUL-Verfahren müsste daher entsprechend weiterentwickelt und im Bereich der Naturschutzkriterien ergänzt werden, um als Beurteilungsgrundlage für die gute fachliche Praxis herangezogen werden zu können.

Ein anderer Ansatz für eine flächenbezogene regionale Konkretisierung der guten fachlichen Praxis wurde im Zusammenhang mit der Entwicklung von Leitbildern für die niedersächsische Elbtalaue entwickelt (NNA, 2001). Diese Konkretisierung setzt keine neuen Standards, sondern übersetzt die rechtlichen Anforderungen in konkrete Handlungshinweise für die Bewirtschaftung der davon betroffenen Flächen.

5.2.7.3 Derzeitige rechtliche Anforderungen insbesondere § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F.

342. Tabelle 5-9, Seite 137 gibt einen Überblick über die wichtigsten gesetzlichen Anforderungen, die die Landwirte (auch) im Rahmen der guten fachlichen Praxis zu beachten haben. Wie die Tabelle zeigt, ist die gute fachliche Praxis von verschiedenen Regelungszusammenhängen her konkretisiert worden. Konkrete naturschutzfachliche Anforderungen fehlten allerdings bisher. Erst mit dem am 4. April 2002 in Kraft getretenen novellierten

Tabelle 5-8

Fachliche Standards nach den Kriterien umweltverträglicher Landwirtschaft (KUL)

Kategorie	Indikatoren
Nährstoffhaushalt	– NH_3-Emissionen bis zu 50 kg N/ha·a bei Tierhaltung – P-Saldo zwischen –15 kg und +15 kg P/ha·a – K-Saldo zwischen –50 kg und +50 kg K/ha·a – Humusbilanz zwischen –0,3 t und +1,0 t ROS/ha·a
Bodenschutz	– Erosionsdisposition nicht mehr als 10 t/ha·a – Verdichtungsgefährdung bis Belastungsquotient 1,25 – Feldgröße in Grenzlagen bis 15 ha – Feldgröße in Vorzugsgebieten bis 40 ha
Pflanzenschutz	– Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes – Pflanzenschutzintensität bis zu 20 % über den regionalen Richtwertkosten pro Hektar
Landschafts- und Artenvielfalt	– Ökologisch-landeskulturelle Vorrangflächen im Durchschnitt bei 11 %, in agrarischen Vorranggebieten bei 7 %, in Grenzlagen bei 15 % – Kulturartendiversität bei mindestens vier Fruchtarten, bzw. Diversitätsindex mind. 1,25
Energiebilanz	– Gesamtbetrieb Pflanzenbau mit Energiesaldo von mind. +50 GJ/ha·a – Gesamtbetrieb Tierhaltung mit Energiesaldo nicht unter –10 GJ/ha·a

Quelle: ECKERT et al., 1998

Bundesnaturschutzgesetz wurde – namentlich mit § 5 Abs. 4 – versucht, die Lücke zu schließen. Die Grundlagen hierfür wurden mit einem Kriterienkatalog zur guten fachlichen Praxis, der einige zusätzliche Aspekte umfasst (KNICKEL et al., 2001), gelegt. Im neuen Bundesnaturschutzgesetz wird der Begriff der standortangepassten Bewirtschaftung in § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F. eingeführt und durch sieben Regelungen, die im Folgenden diskutiert werden, näher beschrieben.

Natürliche Bodenfruchtbarkeit

343. Nach § 5 Abs. 4 1. Spiegelstrich BNatSchG n. F. ist die natürliche Bodenfruchtbarkeit und die langfristige Nutzbarkeit der Böden zu sichern. Diese grundsätzlich begrüßenswerten Regelungen bedürfen für eine routinemäßige Anwendbarkeit in der Praxis ebenfalls noch weiterer Konkretisierungen oder Ergänzungen. Insbesondere sollten die Vermeidung von Bodenerosion und Bodenverdichtung sowie der Erhalt des standorttypischen Humusgehalts ausdrücklich zur Pflicht gemacht werden. Beispiele für die konkrete Ausgestaltung dieser Maßgaben können ansatzweise den „Grundsätzen und Handlungsempfehlungen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung“ nach den Anforderungen des Bundesbodenschutzgesetzes (BMELF, 1999) entnommen werden. Auch diese Grundsätze bedürfen jedoch noch weiterer inhaltlicher und standortbezogener Spezifizierung (vgl. SRU, 2000, Tz. 470f.). Insbesondere ersetzt der Hinweis auf die Verwendung der Bodenabtragsgleichung zur Ermittlung der Erosionsraten und Ableitung von geeigneten Bewirtschaftungsmaßnahmen (BMELF, 1999, S. 5) nicht die bisher fehlenden Grenzwerte für tolerierbare Bodenabträge. Diese sollten nach Standortfaktoren differenziert werden (vgl. KNICKEL et al., 2001, S. 24). Ebenso fehlen weiterhin verbindliche und kontrollierbare Regelungen zur Vermeidung der Bodenverdichtung und zur Erhaltung des standortspezifischen Humusgehaltes.

Schutz vorhandener Biotope vor Beeinträchtigungen

344. Die neue Regelung in § 5 Abs. 4 2. Spiegelstrich BNatSchG n. F. verlangt, dass vermeidbare Beeinträchtigungen von auf der Betriebsfläche vorhandenen und an diese angrenzenden Biotopen zu unterlassen sind. Dabei sollen nach der ursprünglichen Begründung zum Gesetzentwurf nicht nur die bereits gesetzlich geschützten Biotope (§ 30 BNatSchG n. F.) vor Beeinträchtigungen aus der Umgebung geschützt werden, sondern alle für den Naturschutz bedeutsamen Biotope. Darunter sollten neben den in § 17 Abs. 2 Nr. 5 BBodSchG genannten Strukturelementen der Feldflur auch weitere naturschutzfachlich bedeutsame Biotope, wie beispielsweise die in den Landesbiotopkartierungen erfassten, verstanden werden (vgl. Begründung zum BNatSchGNeuRegG-Entwurf, S. 39, Bundestagsdrucksache 14/6378).

Tabelle 5-9

Ausgewählte rechtliche Standards für die Landwirtschaft

Rechtsbereich	Standard
Düngemittelgesetz (DMG) v. 15.11.1977, zuletzt geändert 27.9.1994 BGBL. I S. 2705 i. V. m. Düngeverordnung (DVO) v. 26.1.1996, BGBl. I S. 118, geändert 16.7.1997, BGBl. I S. 1835	– bedarfsgerechte Düngung, § 2 Abs. 1 DVO – Verbot direkter Einträge und Abschwemmungen von Düngemitteln in Oberflächengewässer, § 2 Abs. 3 DVO – wenn keine Herbstaussaat Zwischenfruchtanbau anstreben, § 2 Abs. 1 DVO – Wirtschaftsdünger: auf Grünland max. 210 kg Gesamt-N/ha·a, auf Acker max. 170 kg/ha·a, nach der Hauptfruchternte max. 80 kg Gesamt-N/ha·a, Ausbringungsverbot vom 15.11. bis 15.1. eines Jahres, § 3 Abs. 7 DVO
Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) v. 14.5.1998, BGBl. I S. 971 Pflanzenschutz-Sachkundeverordnung v. 28.7.1987, BGBl. I S. 1752, geändert 14.10.1993, BGBl. I S. 1720 Pflanzenschutzmittelverordnung v. 17.8.1998, BGBl. I 1998 S. 2161;	– Beachtung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes und des Grundwasserschutzes, § 2a Abs. 1 PflSchG – sachkundige Handhabung, § 10 Abs. 1 PflSchG und § 1 ff. Pflanzenschutz-Sachkundeverordnung – Ausbringungsgeräte nach Stand der Technik, § 24 PflSchG, Kontrolle der Geräte alle vier Jahre, § 7 Abs. 1 Pflanzenschutzmittelverordnung
Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) v. 17.3.1998, BGBl. I S. 502	– standortangepasste Bodenbearbeitung, Erhaltung oder Verbesserung der Bodenstruktur, Bodenerosion möglichst vermeiden – zum Schutz des Bodens notwendige Landschaftsstrukturen erhalten – Erhaltung oder Verbesserung der biologischen Aktivität des Bodens durch Fruchtfolgegestaltung, § 17 Abs. 2 BBodSchG
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, (KrW-/AbfG) v. 27.9.1994, BGBl. 2705, zuletzt geändert 27.7.2001; S. 1950; Klärschlammverordnung (AbfKlärV) 1992, BGBl. I S. 912, zuletzt geändert 25.4.2002 S. 1488	– Einhaltung von Grenzwerten für Schwermetalle und organische Schadstoffe bei Klärschlammaufbringung, § 6 Abs. 1 und 2 AbfKlärV
Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) v. 25.3.2002, BGBl. I S.1193	– Grundsätze der guten fachlichen Praxis, § 5 Abs. 3 – Eingriffsregelung, § 18 – Beeinträchtigungsverbot von geschützten Biotoptypen, § 30 – Artenschutz, § 41
Strafgesetzbuch (StGB) v. 13.11.1998, BGBl. I S. 3322, zuletzt geändert 19.6.2001, BGBl. I S. 1142	– Verbot der Verunreinigung von Gewässern oder sonstigen nachteiligen Veränderungen von deren Eigenschaften, § 324 StGB – Verbot der Einbringung, des Eindringenlassens oder Freisetzens von Stoffen in den Boden in einer Weise, die geeignet ist, die Gesundheit eines anderen, Tiere, Pflanzen oder andere Sachen von bedeutendem Wert oder Gewässer zu schädigen, oder in bedeutendem Umfang verunreinigt oder sonst nachteilig verändert, § 324a StGB
	SRU/SG 2002/Tab. 5-9

Damit die oben genannte Regelung Wirkung entfalten kann, sollte bei der Umsetzung der Regelung in Landesrecht insbesondere klargestellt werden, dass im Rahmen der guten fachlichen Praxis nach § 5 Abs. 4 2. Spiegelstrich BNatSchG n. F. neben den nach § 30 BNatSchG n. F. gesetzlich geschützten Biotopen auch die in den landesweiten Biotopkartierungen erfassten schutzwürdigen Flächen von vermeidbaren Beeinträchtigungen zu verschonen sind. Die Bundesländer sollten darüber hinaus bestimmen, dass die Landwirte von den Naturschutzbehörden über den Biotopbestand auf ihren Betriebsflächen informiert werden müssen, um sie besser in die Lage zu versetzen, Beeinträchtigungen im Sinne von § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F. zu vermeiden. Bedauerlich ist, dass der Schutz von besonders gefährdeten Biotopen und Oberflächengewässern nicht durch die Einrichtung von ausreichenden Pufferzonen und Uferrandstreifen mit einer entsprechenden Mindestbreite von 5 bis 10 Metern im Gesetz sichergestellt wurde (vgl. auch KNICKEL et al., 2001, S. 57; KÜHNE et al. 2000, S. 58). Bei der Umsetzung in Landesrecht sollte geprüft werden, ob der Schutz der Pufferzonen als Inhalts- und Schrankenbestimmung ausgestaltet werden kann, wobei für den Bedarfsfall ein Ausgleich in Form einer salvatorischen Klausel vorzusehen wäre.

Erhalt der zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente

345. Die Verpflichtung zur Festlegung einer regionalen Mindestdichte an linearen und punktförmigen Elementen wie Säumen, Hecken, Feldrainen und Trittsteinbiotopen durch die Länder in § 5 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG n. F. ist ein wichtiger Schritt zur verbindlichen Verankerung des Biotopverbundes in der Fläche. Im Rahmen der guten fachlichen Praxis nach § 5 Abs. 4 3. Spiegelstrich BNatSchG n. F. sind diese Landschaftselemente zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren.

346. Unklar ist nach dem Gesetzestext, anhand welcher Kriterien die Festlegung der Mindestausstattung einer Landschaft mit entsprechenden Elementen im Rahmen der guten fachlichen Praxis erfolgen soll (vgl. SRU, 2002, Tz. 695f.). Um diese Mindestdichte festlegen zu können, sind nicht nur geeignete Indikatoren, sondern auch die für deren Einsatz notwendigen flächendeckend verfügbaren Grunddaten und flächendeckenden Ziele des Naturschutzes erforderlich (KNICKEL et al. 2001, S. 26; s. auch Kapitel 2.2 und Abschnitt 5.2.8) sowie Daten, die eine Abschätzung der ökonomischen Konsequenzen für die Landnutzer zulassen. An ausreichenden Grundlagendaten mangelt es jedoch. Zwar liegen erste Studien zur Mindestdichte von Strukturelementen (z. B. BBA, 2000; BASTIAN, 1986; KRETSCHMER et al., 1995; KÜHNE et al., 2000; ROTH, 1994; SCHNURRBUSCH et al., 1986; SCHRÖDL, 1982) vor, doch fehlen bisher Untersuchungen zu den Auswirkungen auf die Landwirtschaft. Erst auf dieser Grundlage können sinnvolle konkrete, normative Festlegungen zu Mindestanteilen an Landschaftselementen getroffen werden. Zur Entwicklung geeigneter Standards sind weitere Untersuchungen erforderlich, wie sie derzeit u. a. im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (s. BfN, 2002c) und durch die Bundesanstalt für Pflanzenschutz (s. BBA, 2002) begonnen wurden.

347. Aufgrund mangelnder Standards zu Mindestdichten an Strukturelementen kann auch die Erhaltung der bestehenden Landschaftselemente im Rahmen der guten fachlichen Praxis nach § 5 Abs. 4, 3. Spiegelstrich BNatSchG n. F. nicht gewährleistet werden. Auch wenn derzeit noch keine eindeutigen wissenschaftlichen Ergebnisse zu Mindestdichten in verschiedenen Naturräumen vorliegen, sollten die Länder dennoch baldmöglichst auf der Grundlage der bisher vorliegenden ökologischen Daten sowie ökonomischer Schätzungen zu den Kosten entsprechende Regelungen treffen.

Ausgewogenes Verhältnis von Tierhaltung und Pflanzenbau

348. Die Tierhaltung ist gemäß § 5 Abs. 4, 4. Spiegelstrich BNatSchG n. F. in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu halten. Darüber hinaus sind schädliche Umweltauswirkungen zu vermeiden. Trotz der positiven Intention, durch eine flächengebundene Tierhaltung unerwünschte Emissionen von landwirtschaftlichen Betrieben zu begrenzen und regionale Stoffkreisläufe festzuschreiben, bleibt die gesetzlich fixierte Regelung unklar. Um einen Vollzug zu ermöglichen, müssten Spezifizierungen dieser Regel vorgenommen werden. Dafür hat der Gesetzgeber auch in der Begründung zum BNatSchGNeuRegG (Bundestagsdrucksache 14/6378, S. 40) keine Hinweise gegeben. Nicht zuletzt unter Vollzugsgesichtspunkten schlägt der Umweltrat vor, Emissionsgrenzwerte sowie maximale Besatzdichten pro Flächeneinheit einzuführen (vgl. SRU, 1985, Tz. 1269; auch SRU, 1996b, Tz. 208; vgl. auch KNICKEL et al., 2001, S. 69).

Verbot des Grünlandumbruchs

349. Auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ist nach § 5 Abs. 4, 5. Spiegelstrich BNatSchG n. F. der Grünlandumbruch zu unterlassen. Diese Bestimmung ist im Vergleich zu den anderen Anforderungen zur guten fachlichen Praxis relativ einfach kontrollierbar. Sie verallgemeinert auf der Ebene des Bundesrechts eine Regelung, die für Überschwemmungsbereiche bereits in zwölf Bundesländern im Rahmen der Eingriffsregelung besteht (vgl. KNICKEL et al., 2001, S. 100). Aufgrund der mangelnden Anzeigepflicht von Grünlandumbrüchen ist diese Regelung jedoch bislang kaum vollzogen worden. Neu hinzu kommen das Verbot des Grünlandumbruchs auf grundwasserbeeinflussten Standorten und Moorstandorten sowie auf erosionsgefährdeten Hanglagen. Zur Anwendung dieser Regelung ist es zunächst notwendig, festzulegen, nach welchen Kriterien die dieser Regelung unterliegenden Flächen bestimmt werden. So fehlen Angaben darüber, ob die gesetzlichen oder die natürlichen Überschwemmungsgebiete (unter Festlegung einer Mindesthochwasserhäufigkeit) zur Abgrenzung der Flächen herangezogen werden sollen. Die Definition grundwasserbeeinflusster Standorte müsste durch die Angabe von Mindestflurabständen konkretisiert werden. Zur Bestimmung der erosionsgefährdeten Lagen sind ebenfalls konkretere Kriterien wie z. B. die Hangneigung oder Grenzwerte für die potenzielle Erosionsgefährdung

erforderlich. Auf der Grundlage dieser inhaltlichen Konkretisierungen sollte das Verbot des Grünlandumbruchs möglichst rasch auch eine räumliche Konkretisierung erfahren, damit im Vollzug Klarheit darüber besteht, welche Flächen im Einzelnen geschützt sind.

Bewirtschaftungsverfahren

350. Die Bewirtschaftungsverfahren sind nach § 5 Abs. 4, 6. Spiegelstrich BNatSchG n. F. so zu wählen, dass die natürliche Ausstattung der Nutzfläche mit den Schutzgütern Boden, Wasser, Tiere und Pflanzen nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt wird. So sollen bei der Bemessung des nachhaltigen Ertrages nicht nur wirtschaftliche Kriterien, sondern eine langfristige Perspektive und gleichgewichtig Belange des Umwelt- und Naturschutzes, insbesondere bezüglich der Art der Bodenbearbeitung, der Fruchtfolgen sowie der Art und Menge der Dünge- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen berücksichtigt werden (Begründung zum BNatSchGNeuRegG; Bundestagsdrucksache 14/6378, S. 39). Der Umweltrat begrüßt, dass damit nun eine explizite Verpflichtung vorgesehen ist, die Belange der Pflanzen- und Tierwelt bei der Wahl der Bewirtschaftungsverfahren zu berücksichtigen. Es fehlt hier aber noch die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Landschaftsbildes. Zudem sind die Regelungen zu unbestimmt.

Erste Handlungsempfehlungen für einen standörtlich differenzierten Einsatz von Bewirtschaftungsverfahren im Rahmen der guten fachlichen Praxis gibt das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMELF, 2000; BMELF, 1998; BMELF, 1997). Auch aus Naturschutzsicht sind nun entsprechende Hinweise für die Bewirtschaftungsverfahren zu entwickeln. Ein Ansatz zur Konkretisierung, Umsetzung und Kontrolle der Standards in der Praxis existiert mit den fachlichen Standards des KUL-Verfahrens (s. Tab. 5-8, Tz. 341). Das KUL-Verfahren ist zwar sehr praktikabel, es lässt jedoch bisher lediglich eine betriebsspezifische Prüfung zu und ermöglicht keine flächenspezifische Konkretisierung der Anforderungen, wie dies in § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F. gefordert wird.

Schlagspezifische Dokumentation

351. Nach § 5 Abs. 4, 7. Spiegelstrich BNatSchG n. F. ist eine schlagspezifische Dokumentation über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts zu führen. Dies soll zur Förderung der Einhaltung der guten fachlichen Praxis und gleichzeitig als Beleg für eine diesen Anforderungen entsprechende Bewirtschaftungsweise dienen. Die Einführung schlagspezifischer Dokumentationen ist aus Sicht des Umweltrates zu begrüßen. In der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmung sollte darauf geachtet werden, dass dabei insbesondere Gefährdungen empfindlicher Schutzgüter, wie z. B. Nitrateintrag in Grundwasser, Oberflächengewässer und benachbarte Lebensräume, anhand der Aufzeichnungen frühzeitig identifiziert werden können. Damit könnte dem Konzept der kritischen Eintragsraten („critical loads“) im Naturschutz besser Rechnung getragen werden (vgl. hierzu auch SRU, 1996a, Tz. 283; SRU, 1996b, Tz. 196; auch SRU, 2001).

5.2.7.4 Die derzeitige Erfüllung der guten fachlichen Praxis nach dem Bundesnaturschutzgesetz durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung

352. Für die Beurteilung des voraussichtlichen Anpassungsbedarfes der landwirtschaftlichen Betriebe an die neuen naturschutzrechtlichen Vorgaben zur guten fachlichen Praxis ist eine Einschätzung des derzeitigen Erfüllungsgrades durch unterschiedliche landwirtschaftliche Bewirtschaftungsweisen hilfreich. In Abbildung 5-6, Seite 140, wird, bezogen auf jeden neuen Regelungsbereich des BNatSchG n. F., für drei verschiedene Bewirtschaftungsweisen (konventionelle Landwirtschaft, integrierte Produktion, ökologischer Landbau) schematisch dargestellt, inwieweit sie die Anforderungen der guten fachlichen Praxis bereits erfüllen. Im Falle der konventionellen Landwirtschaft wird zudem eine weitere Unterteilung vorgenommen, indem zwischen der Situation in begünstigten und der in nicht begünstigten Landwirtschaftsregionen unterschieden wird (vgl. auch Tz. 65). Diese Unterscheidung ist angebracht, da in benachteiligten Regionen und auf Grenzertragsstandorten die derzeitige konventionelle Landbewirtschaftung u. a. aufgrund der höheren Attraktivität und Inanspruchnahme von Agrarumweltprogrammen (EU-Kommission, 2001, S. 1) hinsichtlich einiger Aspekte höhere Naturschutzleistungen erbringt, wie zum Beispiel die Erhaltung von Kleinstrukturen und die Bewirtschaftung kleiner Schläge mit entsprechend vielen Saumstrukturen (vgl. KÜHNE et al., 2000). Auch die Aufrechterhaltung der Flächenbewirtschaftung auf wenig produktiven Standorten (OSTERBURG, 2000, S. 202) bringt in vielen Fällen Naturschutzleistungen mit sich, da gerade auf diesen Standorten gegenwärtig noch meso- bis oligotraphente Kulturbiotope anzutreffen sind, wie z. B. Goldhaferwiesen oder Borstgrasrasen.

353. Der ökologische Landbau erfüllt die Anforderungen an die Bewirtschaftungsverfahren nach § 5 Abs. 4, 6. Spiegelstrich BNatSchG n. F. in besonderem Maße (vgl. Begründung zum BNatSchGNeuRegG S. 39 f.; Bundestagsdrucksache 14/6378). Im Bereich der Kriterien „Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit“ und „flächengebundene Tierhaltung“ unterliegt der ökologische Landbau sogar Auflagen, die weit über die Anforderungen an die gute fachliche Praxis hinausgehen (siehe Abb. 5-6; vgl. auch AGÖL, 2000; WEIGER und WILLER, 1997). Bezüglich der Mindestdichte an Strukturelementen (§ 5 Abs. 3 BNatSchG n. F.) gibt es bei den deutschen ökologischen Anbauverbänden bis auf den Anbauverband GÄA derzeit keine entsprechende konkrete Verpflichtung (FRIEBEN, 1997, S. 86). Dennoch zeigen die allgemeinen Verpflichtungen in den Anbaurichtlinien der Verbände (siehe BIOLAND, 2001; DEMETER, 2001; AGÖL, 2000) sowie Ergebnisse von Umfragen (z. B. KEUFER, 2001; vgl. auch KNICKEL et al., 2001, S. 79), dass zumindest eine besondere Bereitschaft zur Erhaltung und Entwicklung solcher Strukturelemente vorhanden ist. Eine entsprechende Änderung der Richtlinien ist jedoch von keinem der oben genannten Verbände geplant.

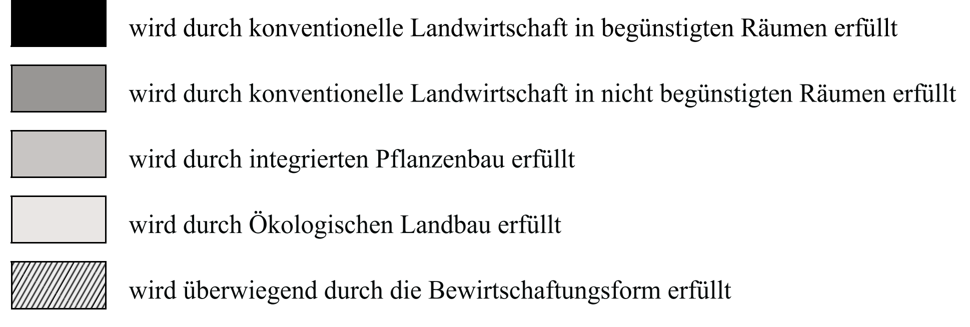
Abbildung 5-6

Erfüllungsgrad der neu eingeführten guten fachlichen Praxis in § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F. durch landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen

Niveau der Landschaftsqualität								
honorierbar	über die gute fachliche Praxis hinausgehende Leistungen							
sozialpflichtig	gute fachliche Praxis nach dem BNatSchG n. F.							
	bisheriges Niveau der guten fachlichen Praxis							
Kriterien nach § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F.		natürliche Bodenfruchtbarkeit	Schutz vorhandener Biotope	Erhalt und Entwicklung von Landschaftselementen	flächengebundene Tierhaltung	Verbot des Grünlandumbruchs auf empfindlichen Standorten	Bewirtschaftungsverfahren	Schlagspezifische Dokumentation
andere rechtliche Regelungen im jeweiligen Kriterienbereich		§ 17 BBodSchG	§ 30 BNatSchG n. F.	§ 17 BBodSchG § 18 BNatSchG n. F.	DVO	Eingriffsregelung in Ländergesetzen	PflSchG, DMG, DVO, BBodSchG	

SRU/SG 2002/Abb. 5-6

Legende



Datenquellen: nach KNICKEL et al., 2001, S. 78 f.; vgl. auch LEINWEBER, 2002; RECK, 2002

5.2.7.5 Durchsetzung der guten fachlichen Praxis

354. Gesetzliche Verpflichtungen zur Beachtung der guten fachlichen Praxis sollten normalerweise als Bestandteil tradierter Berufskultur oder auf der Grundlage von Information durch Ausbildung, Medien, Berufsverbände und Behörden eingehalten werden. Um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Verpflichtungen ernst genommen werden, sind aber auch Durchsetzungsinstrumente erforderlich, die im Bedarfsfall eingesetzt werden können. Im Prinzip kommen hier mehrere Möglichkeiten in Betracht.

Strafrechtliche Sanktionierung

355. Verstöße gegen Regeln der guten fachlichen Praxis können strafbar sein. So kann beispielsweise eine gesetzeswidrige Ausbringung oder Entsorgung von Gülle oder Pflanzenschutzmitteln die Straftatbestände der Gewässer- oder Bodenverunreinigung erfüllen (§§ 324, 324a StGB). Strafrechtliche Sanktionierung bedeutet einen weit reichenden Eingriff, den das Rechtssystem aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur in besonders gravierenden Fällen zulässt. Aus guten Gründen ist daher nicht jeder Verstoß gegen die Regeln der guten fachlichen Praxis strafbewehrt. Das Strafrecht unterliegt außerdem besonders hohen verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen (Artikel 103 Abs. 2 GG). Strafrechtliche Sanktionierungen scheiden daher aus, wo die Rechtspflichten, um deren Sanktionierung es geht, nicht klar bestimmt sind, wie dies im Falle der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft aus Naturschutzsicht überwiegend der Fall ist.

Bußgeld

356. Soweit Verstöße gegen die Regeln der guten fachlichen Praxis im jeweiligen Fachgesetz als Ordnungswidrigkeiten qualifiziert sind, können sie von den jeweils zuständigen Behörden nach den Regeln des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) mit einem Bußgeld belegt werden. Die Verhängung von Bußgeldern ist für Behörden in der Regel einfacher zu handhaben als die Durchsetzung im Wege der Ordnungsverfügung mit anschließender Verwaltungsvollstreckung (dazu Tz. 357). Schwierigkeiten kann dabei allerdings im Einzelfall die bei Ordnungswidrigkeiten erforderliche Feststellung des Verschuldens (§§ 1 Abs. 1, 10 OWiG) bereiten.

Allerdings ist die gute fachliche Praxis nach geltendem Recht nicht durchgängig bußgeldbewehrt. Dies beruht unter anderem darauf, dass aus rechtsstaatlichen Gründen auch eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung nur für die Verletzung klar bestimmter Pflichten möglich ist. So ist zum Beispiel die allgemeine gesetzliche Verpflichtung auf die gute fachliche Praxis bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (§ 6 Abs. 1 PflSchG) aufgrund der fehlenden Bestimmtheit nicht unmittelbar bußgeldbewehrt, wohl aber verschiedene konkretere, insbesondere verordnungsrechtlich konkretisierte Anwendungsvorschriften (s. § 40 Abs. 1 Nr. 2 und 4 PflSchG). Für die allgemeine gesetzliche Verpflichtung auf die gute fachliche Praxis bei der Pflanzenschutzmittelanwendung ist eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung nur mittelbar vorgesehen: Die allgemeine gesetzliche Verpflichtung kann im Einzelfall durch eine Anordnung der Behörde konkretisiert und damit hinreichend bestimmt werden; ordnungswidrig ist dann der Verstoß gegen diese konkrete Anordnung (s. § 40 Abs. 1 Nr. 2a PflSchG). Diese nur mittelbare Sanktionierung erschwert allerdings die praktische Handhabung, weil bis zum Eingreifen der Sanktion anstelle eines Verfahrens zwei – erst ein Anordnungs- und anschließend bei Nichtbeachtung das Bußgeldverfahren – erforderlich werden.

Behördliche Anordnung und Zwangsgeld

357. Soweit die gute fachliche Praxis als unmittelbar geltende Rechtspflicht verankert ist, kann sie von den zuständigen Behörden auch im Wege des regulären Verwaltungsvollzuges durchgesetzt werden: Dazu erlässt die Behörde eine Anordnung (Ordnungsverfügung), die die bestehende Rechtspflicht für den konkreten Fall formuliert und gegebenenfalls konkretisiert. Diese Anordnung kann, wenn sie nicht befolgt wird, im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden. Das übliche Durchsetzungsinstrument ist die Verhängung eines Zwangsgeldes bei Zuwiderhandlung. Für die Naturschutzbehörden ergibt sich die Befugnis, naturschutzrechtliche Rechtspflichten per Ordnungsverfügung durchzusetzen, aus ihrer Eigenschaft als Sonderordnungsbehörden (siehe z. B. § 8 Abs. 2 LG NW). Diese Form der Rechtsdurchsetzung ist vergleichsweise aufwendig, weil auf diesem Wege nicht jeder festgestellte Rechtsverstoß sogleich mit einer empfindlichen Reaktion belegt werden kann, sondern stets zunächst ein Anordnungsverfahren durchgeführt, d. h. eine Grundverfügung erlassen werden muss; erst in einem weiteren Verfahren, dem Vollstreckungsverfahren, kann gegebenenfalls wegen Nichtbeachtung der Verfügung ein Zwangsgeld verhängt werden. Zwar kann und sollte ein Zwangsgeld für den Fall der Zuwiderhandlung schon mit dem Erlass der Grundverfügung angedroht werden, sodass in der Regel die Betroffenen weitere Rechtsverstöße vermeiden und die Festsetzung eines Zwangsgeldes nicht mehr erforderlich wird. Weil aber in jedem Fall zunächst eine Ordnungsverfügung erforderlich ist, bevor spürbare Konsequenzen gezogen werden können, geht von der Möglichkeit, Rechtspflichten per Ordnungsverfügung durchzusetzen, keine starke Präventionswirkung aus. Das ist anders, wenn der Rechtsverstoß zugleich auch ordnungswidrigkeitenrechtlich sanktionierbar ist. In diesem Fall ist es für die Adressaten ratsamer, Rechtsverstöße von vornherein zu vermeiden, weil diese im Regelfall unmittelbar sanktioniert werden können und nicht erst noch gewissermaßen eine Vorwarnung in Gestalt einer Ordnungsverfügung erfolgen muss. Dies unterstreicht die Dringlichkeit der oben in Bezug auf die ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung gegebenen Empfehlungen.

Auch die Durchsetzung einer Rechtspflicht im Wege der Ordnungsverfügung setzt voraus, dass die durchzusetzende Rechtspflicht ihrem Inhalt nach nicht völlig unbestimmt ist. Zwar sind die Bestimmtheitsanforderungen hier weniger hoch, da ja eine gewisse Konkretisierungs-

leistung durch die Ordnungsverfügung selbst erbracht werden kann, bevor harte Eingriffe in Gestalt einer Zwangsgeldfestsetzung erfolgen. Je weniger klar bestimmt die durchzusetzenden Rechtspflichten sind, desto konfliktträchtiger sind allerdings behördliche Anordnungen, und desto höher ist für die handelnden Behörden das Risiko, dass Konkretisierungen, die sie im Wege der Ordnungsverfügung vornehmen, von den Gerichten im Streitfall nicht als richtig und rechtmäßig beurteilt werden. Unbestimmtheiten in den Rechtsgrundlagen wirken sich daher, auch wo sie die Durchsetzung nicht unmöglich machen, doch auf die praktische Vollziehbarkeit im Wege der behördlichen Anordnung ungünstig aus.

Durchsetzung nach dem Bundesnaturschutzgesetz

358. Für die Verpflichtungen zur guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft im neuen Bundesnaturschutzgesetz (§ 5 Abs. 4 BNatSchG n. F.) ist eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung nicht enthalten, weil die Bestimmungen zur guten fachlichen Praxis nicht zu den unmittelbar anwendbaren gehören, sondern nur einen Rahmen für die Landesgesetzgebung bilden. Dasselbe gilt für die allgemeinen Vorgaben zur Forst- und Fischereiwirtschaft in § 5 Abs. 5 und 6 BNatSchG n. F. Damit die bundesrechtlichen Vorgaben den Adressaten gegenüber effektiv sanktioniert werden können, ist über die Umsetzung der Verpflichtungen in Landesrecht hinaus auch eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung auf Länderebene erforderlich. Dies setzt eine Konkretisierung über den im Bundesgesetz erreichten Konkretisierungsgrad hinaus voraus. Der Bund sollte hierzu fachliche Anleitungen zur Verfügung stellen, die in den Koordinationsgremien der Länder genutzt und die für die Rechtsetzung auf Landesebene entweder unmittelbar oder durch Verweisungen verwendet werden können. Der Umweltrat weist nochmals nachdrücklich darauf hin, dass die neuen bundesrechtlichen Regelungen zur guten fachlichen Praxis ohne ausreichende Konkretisierung, die eine unmittelbare ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung erlaubt, eine symbolische Konstruktion bleiben werden.

5.2.7.6 Fazit und Empfehlungen

359. Der gesetzliche Maßstab der guten fachlichen Praxis war vor allem im Bereich des Naturschutzes bisher nicht dazu geeignet, die anspruchsvollen Ziele des § 1 BNatSchG im Bereich der Landwirtschaft umzusetzen. Dazu fehlte es vor allem vielfach an ausreichend konkreten, vollzugstauglichen Anforderungen. Mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz hat der Gesetzgeber nun einen wichtigen Schritt in Richtung einer anspruchsvollen Ausgestaltung der guten fachlichen Praxis getan. Die mit § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F. eingeführten Regelungen zu Naturschutz und Landschaftspflege in der Landwirtschaft bedürfen allerdings vielfach ihrerseits noch weiterer Präzisierungen, zu denen nun insbesondere die Landesgesetzgeber aufgerufen sind. Als Grundlage für die erforderlichen landesrechtlichen Umsetzungen sollten unter einer zentralen Anleitung durch Bundesinstitutionen, wie z. B. dem Bundesamt für Naturschutz und der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Standards durch Fachgremien erarbeitet werden.

Für die Konkretisierung und Weiterentwicklung der Anforderungen des § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F. empfiehlt der Umweltrat eine nur bedingte Rücksichtnahme auf standortspezifische Empfindlichkeiten von Natur und Landschaft. Die geltenden Regelungen zur guten fachlichen Praxis verlangen nur in Ausnahmefällen – wie z. B. im Falle der Überschwemmungsgebiete, der Beachtung der Erosionsgefährdung von Standorten (vgl. § 5 Abs. 4, 5. Spiegelstrich BNatSchG n. F.) und des Schutzes von Biotopen nach § 30 BNatSchG n. F. – eine Rücksichtnahme auf besondere, standortbedingte Empfindlichkeiten und Schutzerfordernisse. Aus Sicht des Naturschutzes wären entsprechende Gebote zwar prinzipiell wünschenswert. Sie allgemeingültig vorzuschreiben, erscheint dem Umweltrat gleichwohl nicht angemessen, weil solche allgemeingültigen Pflichten zur Wahrung besonders empfindlicher Natur- und Landschaftsentitäten sich für auf besonders umweltempfindlichen Standorten liegende Landwirtschaftsbetriebe in erheblichen ökonomischen Belastungen auswirken würden. Allgemeine gesetzliche Schutzvorgaben mit Standortbezug sollten nach Ansicht des Umweltrates nur – aber auch mindestens – gegenüber solchen möglichen Einwirkungen der Landwirtschaft vorgeschrieben werden, die die eigene Produktionsgrundlage beeinträchtigen können. Das ist z. B. bei der landwirtschaftlich verursachten Bodenerosion bzw. -verdichtung, aber auch bei einem den landschaftlichen Voraussetzungen nicht genügenden biologischen Pflanzenschutz der Fall.

360. Ein zweites zentrales, mit der Unbestimmtheit der zur guten fachlichen Praxis zählenden Anforderungen sehr eng verknüpftes Problem liegt in der mangelnden Vollziehbarkeit und insbesondere in der fehlenden Sanktionsbewehrung dieser Anforderungen. Nur ein kleiner Teil dieser Bestimmungen ist durch Bußgeldtatbestände oder gar Straftatbestände flankiert, die im Falle des Verstoßes zur Geltung gebracht werden können. Von der für die übrigen Anforderungen allein verbleibenden Möglichkeit einer Verwaltungsvollstreckung wird derzeit von den zuständigen Behörden offenbar nur sehr ungern und selten Gebrauch gemacht. Dadurch hat sich in der Praxis unterhalb des gesetzlichen Anforderungsprofils de facto eine zweite untere Schwelle der guten fachlichen Praxis etabliert, nämlich die der effektiv sanktionierbaren Anforderungen. Die nicht ordnungsrechtlich sanktionierbaren und nicht präzisierten Bestandteile der guten fachlichen Praxis sind dagegen fast gar nicht wirksam und im Bewusstsein der Landwirte sowie in der Bewirtschaftungspraxis auch nur unzureichend verankert (zu Letzterem siehe JOSITZ-PRITSCHER, 1999, S. 197 f.). Von daher hält der Umweltrat eine wesentlich stärkere Flankierung der guten fachlichen Praxis durch Bußgeldtatbestände für dringend erforderlich. Das setzt allerdings jeweils die – vielfach noch ausstehende – Konkretisierung in hinreichend bestimmten Anforderungen voraus.

Auch auf EU-Ebene sollte dringend auf die Normierung anspruchsvoller ökologischer Anforderungen an die landwirtschaftliche Praxis hingewirkt werden, um einerseits Ökodumping zu unterbinden und andererseits die Voraussetzungen für eine Umwandlung der leistungsunabhängigen Agrarsubventionen in einen

gerechten Ausgleich für ökologische Leistungen der Landwirtschaft (Green Box; s. SRU, 2002, Tz. 736 f.) zu schaffen. Im Rahmen der WTO-Verhandlungen müssen dafür schließlich auch die völkerrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden (vgl. u. a. LEDEBUR, 2001).

5.2.8 Umweltbeobachtung

5.2.8.1 Ökologische Umweltbeobachtung und Naturschutzbeobachtung

Aufgaben, Zwecke und Sachstand

361. Im Bereich von Natur und Landschaft ist die Datengrundlage uneinheitlich und lückenhaft (siehe auch SRU, 2000, Tz. 437 ff.). Es existieren keine allgemein anerkannten Erhebungs- und Auswertungsmethoden, die den Belastungszustand und die Veränderungen von Natur und Landschaft ausreichend abbilden könnten, sodass große Schwierigkeiten bestehen, valide Indikatoren zu bilden (Kapitel 2.2, Tz. 66; vgl. SRU, 2001, S. 2; vgl. zu Nachhaltigkeitsindikatoren SRU, 1998, Kapitel 1.4.2). Durch die Umsetzung der FFH-Richtlinie (92/43/EWG), der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG, zuletzt geändert mit Richtlinie 94/24/EWG) und durch die Verankerung der Umweltbeobachtung im neuen Bundesnaturschutzgesetz (§ 12 BNatSchG n. F.) ist die Verpflichtung zur Beobachtung im Bereich von Natur und Landschaft aber dahin gehend angewachsen, nicht nur allgemeine Umweltdaten zu erheben, sondern auch vermehrt naturschutzbezogene und damit auch naturgutübergreifende Detailinformationen bereitzustellen. Mit Blick auf den Artenschutzindikator der Nachhaltigkeitsstrategie und seine Weiterentwicklung ist zudem die Verfügbarkeit belastbarer Datenreihen für möglichst repräsentative Schlüsselarten als Notwendigkeit offensichtlich. Auch werden für die vom Umweltrat empfohlene Naturschutzstrategie (Tz. 389 f.) geeignete Indikatoren und Datensätze zur Überprüfung benötigt. Diese Entwicklung nimmt der Umweltrat zum Anlass, sich erneut mit dem Instrument der ökologischen Umweltbeobachtung und hier insbesondere mit der koordinativen Funktion des Bundes zu befassen (vgl. auch schon SRU, 1990).

Die Aufgabe einer solchen Beobachtung ist es, einerseits die bestehenden sektoralen Beobachtungen in den Bereichen Wasser, Boden, Luft, Pflanzen, Tiere und Lebensräume zusammenzuführen und andererseits durch eine weitergehende ökosystemare Umweltbeobachtung an wenigen aus naturschutzfachlicher Sicht repräsentativen Standorten, z. B. in Biosphärenreservaten, bislang nicht vorhandene zusätzliche Informationen bereitzustellen. Letztlich geht es um die Harmonisierung der heterogenen Datenerhebung von Bund, Ländern und Institutionen, um die verbesserte und erweiterte Datenauswertung und um die Zusammenführung und Nutzbarmachung von Daten für die Umweltberichterstattung und zur Erfüllung der Informationspflichten des Bundes. Vor dem Hintergrund der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gewinnt eine medienübergreifende Umweltbeobachtung erheblich an Gewicht. Diese medienübergreifende Beobachtung sollte dabei auf die gezielte Untersuchung von besonderen umweltpolitischen Fragestellungen ausgerichtet werden können (Auswirkungen von Säure- und Stickstoffeinträgen in Ökosysteme, von Nutzungseinflüssen usw.). Weiterhin soll der medienübergreifende Ansatz eine Früherkennung von solchen Umweltproblemen ermöglichen, die mit herkömmlichen sektoralen Messungen und Beobachtungen nicht rechtzeitig erkannt werden können (SRU, 1998, Tz. 233).

362. Insbesondere für den Sektor „Natur und Landschaft“ hat der Umweltrat bereits mehrfach auf die notwendige Behebung der erheblichen Datendefizite hingewiesen (SRU, 2000, Tz. 437 ff.), z. B. bei der kontinuierlichen Datenerhebung zu Veränderungen der Biodiversität, der Qualität von Schutzgebieten, dem Stand der Biotopvernetzung, dem Zustand der genutzten Landschaft und ihrem Entwicklungspotenzial. Auch der Untersuchung der Wirkungen verschiedener Naturschutzmaßnahmen sollte erheblich mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, um umfangreichere und übertragbare Entscheidungsgrundlagen für die Prioritätensetzung und für die Abschätzung der Erfolgsaussichten von Naturschutzmaßnahmen (z. B. Kompensations-, Regenerations- und Pflegemaßnahmen) zu gewinnen. Diese Defizite sind mit dem Anhang II.5 „Natur und Landschaft“ (Austausch von Naturschutzdaten von nationaler Bedeutung zwischen Bund und Ländern, Fassung vom September 2000) zur Verwaltungsvereinbarung über den Datenaustausch im Umweltbereich nicht beseitigt worden, da hiernach wesentliche Daten nicht oder nur optional erhoben bzw. ausgetauscht werden müssen. Allerdings sind auch die Erhebungen der Bundesländer selbst zu uneinheitlich, um daraus durch eine Zusammenfassung eine bundesweite Übersicht über den Zustand von Natur und Landschaft herstellen zu können, die für den Informationsbedarf auf europäischer und internationaler Ebene benötigt wird. Hier bestehen noch erhebliche Kooperations- und Koordinationsdefizite zwischen Bund und Ländern.

363. Es fehlt z. B. eine Berichtspflicht mit einheitlichen Erhebungsstandards für Schutzgebiete, Biotope und Biotoptypen sowie für Pflanzen- und Tierarten. Dies führt in der Berichterstattung des Bundes zur unklaren Mehrfachnennung von Flächen und zu lückenhaften oder nicht vergleichbaren Biotopdaten bei den aus europäischer Sicht bedeutsamen und gesetzlich geschützten Lebensräumen sowie zu einer fehlenden oder zumindest nicht einheitlichen Erhebung bei Pflanzen- und Tierarten. Dies betrifft insbesondere auch die kontinuierliche Erhebung von naturschutzbezogenen Daten zu besonders schützenswerten Arten und Lebensräumen bei der Umsetzung der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie sowie des Netzes der Natura-2000-Gebiete. Hier ist zu begrüßen, dass Bund und Länder endlich mit der Vereinheitlichung der Berichterstattung im Rahmen der FFH-Richtlinie begonnen haben. Neben diesen rechtlich verbindlichen Verpflichtungen besteht weiterer Bedarf für ein allgemeines Biodiversitätsmonitoring bei der Umsetzung des Übereinkommens zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (Artikel 7, Überwachung). Ein solches Monitoring wäre auch zur weiteren Abrundung der Nachhaltigkeitsstrategie wünschenswert.

Ebenso ist im Zusammenhang mit der vorgeschriebenen Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der EU-Struktur- und -Agrar-Umweltprogramme, aber auch aufgrund der Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) sowie der Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (EU-Richtlinie 2001/42/EG) ein erheblicher Bedarf an Berichterstattung entstanden, dem zurzeit nicht auf der Grundlage einer bundesweit vorliegenden Datenbasis befriedigend entsprochen werden kann.

Anforderungen an die Erhebung

364. Angesichts der bestehenden unzureichenden Datengrundlage sind folgende Anforderungen an die konzeptionelle Ausgestaltung der ökologischen Umweltbeobachtung vordringlich:

– Um umweltpolitische Zielsetzungen überprüfen zu können (Kapitel 2.2), werden Beobachtungsdaten benötigt, die prioritären Handlungsbedarf aufzeigen. Die noch fehlenden Indikatoren, die den Belastungszustand und die Veränderungen von Natur und Landschaft ausreichend abbilden könnten, sollten deshalb zügig erarbeitet werden. Dabei sollte auf die umfangreichen Vorarbeiten u. a. der OECD oder des Statistischen Bundesamtes z. B. im Bereich der Agrarökosysteme zurückgegriffen werden.

– Für naturschutzbezogene Aussagen ist eine teils flächendeckende, teils repräsentative Dokumentation aller Schutzgüter und ihrer relevanten Eigenschaften, Funktionen und deren Veränderungen erforderlich, z. B. geologische, hydrologische, klimatologische Daten, Boden- und Gewässereigenschaften und -qualitäten, natürliche und aktuelle Verbreitung von Arten und Lebensräumen usw. Der vielfältige, bereits vorhandene Datenbestand sollte gebündelt, miteinander vernetzt und dahingehend ergänzt werden, dass eine Einstufung der Schützwürdigkeit und der verursacherbezogenen Gefährdung der einzelnen Schutzgüter möglich wird. EDV-gestützte Datensammlungen (Tz. 387) bieten hierbei die Möglichkeit vielfältiger Auswertungen und erlauben einen schnellen Zugang zu Daten aller Umweltsektoren und auch anderer Politikbereiche. Die Zugriffsmöglichkeit auf die Daten anderer Sektoren ermöglicht oft erst eine problemgerechte Bearbeitung naturschutzbezogener Fragestellungen.

– Es besteht immer noch ein Bedarf an Grundlagendaten, die in ausgewählten Ökosystemen erhoben werden, um Gefährdungsursachen und langfristige Gefährdungen aufzeigen zu können. Diese Daten werden häufig innerhalb von Forschungsprojekten gewonnen und sind entweder nicht allgemein bekannt oder nur schwer verfügbar. Häufig besteht ein fragengeleiteter Ansatz der Datenerhebung, dessen allgemeine Gültigkeit zunächst bestätigt werden muss. Diese Daten der Grundlagenforschung sollten so bereitgestellt werden, dass sie auf nationaler Ebene ebenfalls zu rechtzeitigem umweltpolitischem Handeln auf nationaler Ebene befähigen.

– Die Daten zu Schutzgebieten, Biotopen und Biotoptypen, Pflanzen- und Tierarten und deren Entwicklung bedürfen einer regelmäßigen Aktualisierung. Diese Kerndaten des Naturschutzes werden zur Bemessung des Erfolges der Schutzbemühungen, zur Entsprechung von Berichtspflichten einzelner EU-Richtlinien sowie als Grunddatensatz für einzelne Nutzergruppen (z. B. Wasserwirtschaft, Landwirtschaft und Forstwirtschaft) benötigt.

– Nutzungseinflüsse des Menschen werden bislang zu wenig in Kombination mit naturschutzbezogenen Umweltdaten abgebildet. Deshalb sollte der Untersuchung der Entwicklung auf verschiedenen Standorten insbesondere im Hinblick auf den Stand von schleichenden und wenig beachteten Problemen, wie beispielsweise Bodenverdichtung, Erosion, Stickstoffanreicherung und die Degeneration von Grünlandbiotopen, in Verbindung mit der Beobachtung von Belastungen mehr Augenmerk geschenkt werden.

– Bei den Wirkungen von Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen bestehen erhebliche Wissenslücken. Eine Verbesserung der Prognosemöglichkeiten für die Effektivität und den Erfolg von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Kompensation bei Eingriffen oder der Pflege und Entwicklung ist ebenfalls essenziell für die Glaubwürdigkeit und Effektivität des Naturschutzes. Um die Erfolgsaussichten von Maßnahmen beurteilen zu können, sind Kenntnisse über die Auswirkungen von Eigenentwicklungen auf verschiedenen Standorten im Vergleich zu mehr oder weniger gelenkten Entwicklungen erforderlich.

– Speziell für den Erfolg von Agrarumweltprogrammen fehlen noch Basisdaten für die Beurteilung der Effektivität der Maßnahmen und der Effizienz des Mitteleinsatzes für den Naturschutz.

365. Eine flächendeckende Dokumentation der Knappheit und von Veränderungen der Schutzgüter setzt voraus, dass die Daten problembezogen und mit naturräumlichem Bezug erhoben werden. Die verschiedenen repräsentativen Lebensräume und Arten müssen entsprechend abgebildet werden (BÜRGER und DRÖSCHMEISTER, 2001; DRÖSCHMEISTER, 2001; BENZLER, 2001). Eine Umweltbeobachtung, die auf die Europäische Ebene bezogen ist, liefert entsprechend weniger detaillierte Informationen als eine solche für die Bundesebene und diese wiederum weniger Informationen als eine für die Länder- oder die kommunale Ebene. Hier besteht noch ein erheblicher Abstimmungs- und Koordinationsbedarf zwischen Bund und Ländern, welche Daten in welchem Umfang und von wem erhoben werden sollen.

366. Da wichtige Entscheidungen für den Naturschutz häufig bei der Planung auf der unteren (kommunalen) Ebene gefällt werden, ist eine Zusammenführung und gegebenenfalls gesonderte Erhebung und Bewertung planungsrelevanter Daten nach einheitlichen Kriterien besonders dringlich, um eine verbesserte Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes zu gewährleisten. Beispiele dafür sind die Erhebung von Strukturelementen in Naturräumen, die Biotopvernetzung, die Zerschneidung und die Zersiedelung. Hier

sollten auch die Möglichkeiten der (automatisierten) Satellitenbildauswertung genutzt werden. Ein weiteres Beispiel ist die Bereitstellung von planungsrelevanten Daten, die bei der Kommentierung von Roten Listen und Verbreitungskarten gesammelt werden. Die Datenbasis für die Beurteilung des Erfolges von Naturschutzmaßnahmen sollte insbesondere durch Dauerbeobachtung von Maßnahmenwirkungen auf unterschiedlichen repräsentativen Standorten geschaffen werden.

367. Bei der Beobachtung der Schutzgüter Wasser, Boden und Luft kann der Informationswert der vorhandenen Daten durch eine Ergänzung und teilweise Neuinterpretation hinsichtlich naturschutzrelevanter Aspekte deutlich erhöht werden. Als Beispiel für eine erweiterte Interpretation von sektoralen Daten eines Bundeslandes ist das Methodenmanagementsystem im Niedersächsischen Bodeninformationssystem NIBIS zu nennen, das für die Bereiche Boden- und Naturschutz, Raumordnung und Landesplanung, Agrarplanung und Grundwasserschutz Bodeninformationen für verschiedene Planungsebenen bereitstellt (HEINEKE et al., 2002).

Bundesweit fehlen Zustandskarten zum Nährstoff- und Säure-Basen-Haushalt, zur Verdichtungs- und Erosionsgefährdung und zum Bodenwasserhaushalt. Vorhandene Daten zum Gewässerausbau und zur Gewässergüte müssten um naturschutzrelevante Eigenschaften von Gewässern und ihren Ufern ergänzt werden. Die bei der Waldschadensbeobachtung gewonnenen Daten bedürfen einer Ergänzung um Arten- und Biotopschutzaspekte. Da viele Arten und Lebensräume (z. B. Moore und Magerwiesen) empfindlich auf Stickstoff reagieren, ist eine Fortschreibung der indikatorenbasierten Aussagen des Nitratatlas zu den Stickstoffeinträgen und Stickstoffgehalten in Ökosystemen besonders dringlich, die auch auf kleinräumige naturschutzbezogene Aspekte eingeht.

368. Für die in Land- und Forstwirtschaft häufigen Bewirtschaftungsweisen sollten an repräsentativen Standorten nutzungsbezogene Daten und Daten über naturschutzbezogene Maßnahmen gewonnen werden, um die Auswirkungen einer intensiven, der guten fachlichen Praxis entsprechenden, einer ökologischen sowie einer auf Naturschutzziele ausgerichteten Bewirtschaftung beurteilen zu können.

Naturschutzdaten auf Bundesebene

369. In einer Studie der Umweltstiftung WWF Deutschland zur Identifikation der für den Erhalt der biologischen Vielfalt wichtigsten Naturräume in Deutschland (HORLITZ et al., 2000) wurden die im Folgenden beschriebenen praktischen Erfahrungen mit Naturschutzdaten auf Bundesebene gemacht: Grundsätzlich sind die Naturschutzdaten in Deutschland aufgrund der verfassungsmäßigen Länderzuständigkeit im Bereich Naturschutz durch eine große Heterogenität bei den Methoden und der Qualität gekennzeichnet. Besonders gut aufbereitet ist die Datenlage zum Vorkommen von Gefäßpflanzen (HORLITZ et al., 2000, S. 19). Die Bereitstellung und Auswertung der Biotopkartierung der Länder wurde durch vielfältige Faktoren wie die mangelhafte Personalsituation, ungeklärte Kompetenzfragen u. Ä. erschwert bzw. verhindert, oder die Daten wurden nur in aggregierter Form zur Verfügung gestellt (HORLITZ et al., 2000, S. 21). Darüber hinaus sind die landesweiten Biotopkartierungen aufgrund des fehlenden gemeinsamen fachlichen Rahmens methodisch und inhaltlich nicht generell vergleichbar (HORLITZ et al., 2000, S. 24). Dies ist besonders in den Fällen problematisch, in denen mehrere unterschiedliche Erhebungsmethoden in einem Naturraum zusammentreffen und die Ergebnisse der Erhebungen nicht miteinander kompatibel sind. Die größten Probleme ergeben sich dabei hinsichtlich einer flächenbezogenen Auswertung, da teilweise nur Schätzwerte der Kartierer vorliegen, nur die flächenmäßig bedeutendsten Biotope einer Kartiereinheit in der quantitativen Auswertung relevant werden oder große Lücken aufgrund der Erfassung über Luftbilder, insbesondere für die Waldbiotoptypen und kleinflächige Strukturen, vorhanden sind (HORLITZ et al., 2000, S. 24).

Tabelle 5-10 auf Seite 146 gibt eine Übersicht über derzeit verfügbare bundesweite Naturschutzdaten.

Empfehlung

370. Der Umweltrat begrüßt die im neuen Bundesnaturschutzgesetz erstmals erfolgte bundesrechtliche Verankerung der Aufgabe einer Umweltbeobachtung (§ 12 BNatSchG n. F.). Damit wird dem Bund die Umweltbeobachtung nicht insgesamt, sondern Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zugewiesen. Wichtig ist jedoch § 12 Abs. 3 BNatSchG n. F., in den eine allgemeine Koordinationspflicht zwischen Bund und Ländern aufgenommen wurde (alternativ: nach dem Bund und Länder sich gegenseitig bei der Umweltbeobachtung unterstützen und diese Umweltbeobachtung aufeinander abstimmen sollen). Die Ausfüllung dieser gesetzlichen Vorgaben in der Naturschutzpraxis ist allerdings noch ungewiss.

371. Der Umweltrat empfiehlt, nunmehr eine Schwerpunktsetzung bei der Erfassung von Kerndaten des Naturschutzes und von Daten vorzunehmen, die für nationale und internationale Berichtspflichten des Bundes erforderlich sind, wie z. B. für besonders schützenswerte bzw. prioritäre Lebensräume und Arten, für die Deutschland eine besondere Verantwortung trägt, und für die Verwirklichung des kohärenten Netzes der Natura-2000-Gebiete. Das Bundesamt für Naturschutz hat eine entsprechende Bewertungsmethodik für die Bestandsermittlung von Lebensräumen und Arten entwickelt, die auch Grundlage eines bundesweit einheitlichen Pflichtansatzes der kontinuierlichen Datenerhebung für die EU-Berichtspflichten werden sollte (BALZER et al., 2002 a und b; ELLWANGER, 2002; KEHREIN, 2002). Die Erhebung darf nicht – wie bislang – allein auf Freiwilligkeit und einer heterogenen Datenerfassung beruhen. Hier besteht ein erheblicher Abstimmungs- und Koordinationsbedarf zwischen Bund und Ländern. Die im Rahmen der verschiedenen Berichtspflichten (Natura 2000, Wasserrahmen-Richtlinie, Agrarumweltprogramme) zu erhebenden Daten und ihre Auswertungen sollten konzeptionell aufeinander abgestimmt werden, sodass sie mehrfach genutzt werden können.

Tabelle 5-10

Verfügbare Naturschutzdaten auf Bundesebene

Lebensräume		
FFH-Lebensraumtypen	Verbreitungskarten der FFH-Lebensraumtypen (SSYMANK et al., 1998); Bezugseinheit: naturräumliche Haupteinheiten für Verbreitungsschwerpunkte	Flächendeckend und bundesweit einheitliche Datengrundlage (teilweise auf der Basis der Biotopkartierungen der Länder)
Biotopverbund	Auswahl gesamtstaatlich repräsentativer Flächen für den Arten- und Biotopschutz einschließlich bundesweiter Biotopverbundsysteme und der Dokumentation der Naturschutzgroßprojekte	Flächendeckende Datengrundlage für Vorranggebiete des Naturschutzes auf Bundesebene
Landnutzung	CORINE-Landcover-Projekt auf der Basis von LANDSAT-Satellitendaten. Kleinste Kartiereinheit 25 ha, für Veränderungen 5 ha, Streifenbreite für lineare Elemente 100 m; angestrebte Aktualisierungsperiodik: zehn Jahre	Europaweit einheitliche Datengrundlage für Landnutzungsentwicklung, für Aussagen zur Verbreitung von Lebensräumen eingeschränkt nutzbar
Gebietsschutz		
Naturschutzgebiete	Datenbank NSGDAT auf der Basis von Ländermeldungen im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung über den Datenaustausch. Daten über gesetzliche Schutzgebiete in Deutschland (Verwaltungs- und Raumbezug, Fläche, Verordnungszeitpunkt)	Enthält nur statistische Daten zum Umfang und zur Entwicklung des Gebietschutzes
Schutzgebietsnetz Natura 2000	Dokumentation der Flächenmeldungen nach Richtlinie 93/43/EWG zum Aufbau eines europäischen Schutzgebietssystems unter Berücksichtigung der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG)	Einheitliche Datengrundlage für die nationale Bewertung gemäß der FFH-Richtlinie
Artenausstattung		
Gefäßpflanzen	Datenbank FLORKART mit Verbreitungsangaben, Lebensraumansprüchen und Gefährdungssituation der Gefäßpflanzen; Erfassungsraster: Messtischblatt 1:25000 bzw. Quadrant (1/4 MTB)	Flächendeckende Daten zum Vorkommen; wird laufend aktualisiert; erster Zeitschnitt der Erfassung: 70er-Jahre
Großschmetterlinge	Datenbank LEPIDAT mit Angaben zu Lebensraumansprüchen und Gefährdungssituation, z. T. auch Verbreitungsangaben einheimischer Großschmetterlinge; Erfassungsraster: Messtischblatt 1:25000	Für einzelne gefährdete Arten flächendeckende Daten zum Vorkommen; wird laufend aktualisiert; erster Zeitschnitt der Erfassung: 70er-Jahre

Verfügbar bedeutet, dass die Daten in bearbeitbarer Form dem BfN bzw. dem BfN und UBA als Datensammlung oder Datenbank vorliegen, deshalb sind hier die Übersichten zu Amphibien/Reptilien, Vögeln und Säugetieren nicht aufgeführt. Die Angaben zu Biotopkartierungen der Länder liegen dem BfN nur fragmentarisch vor und werden daher ebenfalls nicht in der Tabelle aufgeführt.

Quelle: BfN, 2002, schriftliche Mitteilung

Ebenfalls werden naturschutzbezogene Daten zu Veränderungen in der genutzten Landschaft sowie darüber hinaus zu allgemeinen Umweltveränderungen an wenigen ausgewählten Standorten, z. B. in Biosphärenreservaten, benötigt, die durch eine kontinuierliche ökosystemare Umweltbeobachtung gewonnen werden können. Dieser Ansatz sollte durch eine fragengeleitete Aufklärung spezieller Umweltprobleme ergänzt werden, die zum großen Teil Inhalt von Forschungsprojekten sein kann. Auf die erforderliche Integration einer dauerhaften Gentechnikbeobachtung in die ökologische Umweltbeobachtung hat der Umweltrat bereits hingewiesen (SRU, 1998, Kapitel 3.2).

Auch die für planerische Zwecke erforderlichen Basisdaten des Naturschutzes sollten nach einheitlichen Kriterien erhoben, bewertet und bereitgestellt werden, um eine verbesserte Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes zu gewährleisten (vgl. auch Tz. 380 ff.).

Da die Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft infolge der ungebremsten Flächeninanspruchnahme für Verkehr- und Siedlungszwecke ein zentrales, ungelöstes Problem für den Naturschutz ist und hierfür keine naturschutzbezogene Datenbasis existiert, empfiehlt der Umweltrat, verbindliche Indikatoren und eine entsprechende Bewertungsmethodik für eine bundeseinheitliche Datenerfassung zu erarbeiten.

5.2.8.2 Rote Listen

Aufgabe Roter Listen

372. Rote Listen sind Verzeichnisse, in denen die ausgestorbenen, verschollenen und gefährdeten Tier- und Pflanzenarten sowie Biotoptypen oder Pflanzengesellschaften eines bestimmten Bezugsgebiets – oft als Teil einer Gesamtliste – aufgeführt sind. In der Naturschutzpraxis haben sie mittlerweile als Bewertungsinstrument und Entscheidungsgrundlage für Planungen und Maßnahmen einen festen Platz (SRU, 2000, Tz. 344 ff.; SRU, 1987, Tz. 361 ff.; SRU, 1985, Tz. 572 ff.). Rote Listen sind kein regelmäßiges Umweltbeobachtungsinstrument, sondern mit ihnen werden spezielle naturschutzbezogene Ziele verfolgt:

– Sie dienen der Information von Öffentlichkeit, Behörden und nationalen und internationalen Gremien über die Gefährdungssituation der Arten, Pflanzengesellschaften und Biotope;

– sie bieten als ständig verfügbare Gutachten Argumentationshilfe für raum- und umweltrelevante Planungen; sie lösen Planungen aus und begründen Handlungs- und Maßnahmenprioritäten; sie bestimmen Bestandsaufnahmen, Bewertungen, Leitbilder und Ziele zumindest mit (RIEDL, 2000);

– sie zeigen Handlungsbedarf im Biotop- und Artenschutz auf;

– sie erhöhen den politischen Handlungsdruck;

– sie sind Datenquelle für gesetzgeberische Maßnahmen und sind zentrale fachliche Grundlage und Argumentationshilfe für die Novellierung gesetzlicher Bestimmungen;

– sie dienen der Koordination des internationalen Naturschutzes;

– sie zeigen weiteren Forschungsbedarf auf (BINOT-HAFKE et al., 2000a und b).

Sie können damit – wenn auch nur mit Einschränkungen – Gradmesser für die Zielerreichung der Erhaltung bzw. einer Trendwende in der Gefährdung der biologischen Vielfalt sein (BfN, 1998; BfN, 1996; RIECKEN et al.,1994).

Einzelne Rote Listen sind darüber hinaus zu einem Instrument für die Bewertung von Gebieten und Landschaftsausschnitten weiterentwickelt worden. Durch die Verwendung von Arten und Biotopen der Roten Listen als ein entscheidendes Bewertungskriterium in der Planungspraxis werden allerdings erhöhte Qualitätsanforderungen an die Datengrundlagen gestellt, denen nicht alle Roten Listen genügen können.

373. Da in Roten Listen nur die aktuell gefährdeten Arten und Lebensräume abgedeckt sind, benötigt der Naturschutz über die in den Roten Listen geführten Arten und Lebensräume hinausgehende Daten und Bewertungen; diese sollten zumindest Objekte mit hohem Indikationswert sowie alle seltenen Arten und Biotope unabhängig von ihrer Gefährdung umfassen und auch Aussagen über potenzielle bzw. drohende Gefährdungen ermöglichen. Auch Arten, die nicht in der Roten Liste stehen, können, wenn es um den Erhalt ihrer Populationen beispielsweise in unzerschnittenen Lebensräumen geht, von hohem Schutzinteresse sein. Isolierte, zu kleine und deshalb nicht mehr auf Dauer lebensfähige Populationen gefährdeter Arten können dagegen in der Planungspraxis von geringerem Interesse sein. Um die Aussagen von Roten Listen in der Planung weit reichender einsetzen zu können, sind Basisinformationen über Lebensraumansprüche, Flächenansprüche von Metapopulationen und Ausbreitungsfähigkeit von Arten, Regenerationsfähigkeit von Biotopen, Wiederbesiedelungschancen, ökologische Toleranz und Sensibilität auf Eingriffe sowie andere Minimum- und Schlüsselfaktoren des Überlebens mit zu betrachten. Geht es um eher nutzungsorientierte Fragestellungen, sind Ursachen- und Verursacheranalyse für Arten- und Biotopverluste von Bedeutung, um die Listen beispielsweise im nutzungsintegrierten Naturschutz effektiver nutzen zu können (RIEDL, 2000; KORNECK et al., 1998).

374. Des Weiteren stellen Rote Listen eine Grundlage für die Auswahl von Arten für Artenschutzprogramme dar. Viele Maßnahmen, die in den letzten Jahren dazu geführt haben, den Negativ-Trend für einzelne Arten aufzuhalten, sind auf Länder- und regionaler Ebene umgesetzt worden (Beispiele in BINOT-HAFKE et al., 2000a). Durch Rote Listen ergeben sich auch unmittelbare Konsequenzen insbesondere für verschiedene Nutzergruppen, die ihre Eingriffe in den Naturhaushalt der Öffentlichkeit gegenüber rechtfertigen und gegebenenfalls ändern müssen.

375. Vor allem die Ausweitung der Listen von Pflanzen- und Tierarten auf Pflanzengesellschaften und Biotoptypen ist ein Schritt zur besseren fachgutachterlichen Bewertung der Gefährdungssituation von Lebensräumen (SRU, 1996, Tz. 256). Nicht zu vernachlässigen sind darüber hinaus die Bemühungen um die Erarbeitung Roter Listen für gefährdete Geotoptypen und historische Kulturlandschaften. Gute Beispiele für konkrete Darstellungen auf Landesebene finden sich im Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein (MUNF S-H, 1999, S. 29 ff., S. 88 ff.).

Zur Gefährdungssituation und den Problemen beim Umgang mit Roten Listen und Verbreitungskarten

376. Die Gefährdungssituation von Flora, Fauna und Biotoptypen und die Probleme beim Einsatz von *Roten Listen* und *Verbreitungskarten* in der Naturschutzpraxis werden im Folgenden beispielhaft für das Feucht- und Nassgrünland aufgezeigt. Die Biotoptypen des Extensivgrünlands zählen heute zu den am stärksten gefährdeten (DRACHENFELS, 1996). Wird dagegen der flächenbezogene Rückgang der gefährdeten Pflanzenarten der Feuchtwiesen allein betrachtet, fällt das geringe Ausmaß des Rückgangs von Feuchtwiesenarten auf (KORNECK et al., 1998). Auch bei verschiedenen prioritären Schmetterlingsarten der Feuchtwiesen sind kaum flächenbezogene Rückgänge zu verzeichnen (z. B. Gattung Maculinea; PRETSCHER, 2001): Obwohl die Populationen dieser meist weit verbreiteten Pflanzen- und Tierarten drastisch abgenommen haben, was zu ihrer Gefährdungseinstufung in der Roten Liste geführt hat, ist nämlich ihr bundesweiter Rückgang dargestellt in Verbreitungskarten, d. h. bezogen auf den Rasternachweis, gering (Atlas Pflanzen: HAEUPLER und SCHÖNFELDER, 1988, Datenbank LEPIDAT Schmetterlinge: PRETSCHER, 2001; PRETSCHER und KLEIFGES, 2000). Dies erklärt sich dadurch, dass sie auch heute noch meist in geringer Anzahl beispielsweise an Grabenrändern vorkommen können und bei der Kartierung aufgelistet werden. Ein ähnliches Phänomen zeigt sich auch bei den Arten der Trocken- und Halbtrockenrasen, die – trotz des Rückgangs ihrer Ersatzlebensräume – in kleinflächigen Saumbiotopen noch (zumindest zeitweise) geeignete Standortbedingungen vorfinden (BINOT-HAFKE et al., 2000b). Der quantitative Verlust und die qualitative Degradation der Lebensräume erschweren heute noch scheinbar häufig vorkommenden Arten aber ein langfristiges Überleben, da sich die kleinen Populationen an wenig geeigneten und oftmals isolierten Standorten nicht dauerhaft erhalten können. Rote Listen zeigen methodisch bedingt mitunter kein vollständiges Bild der Gefährdungssituation, sondern oft nur die „Spitze des Eisbergs“.

377. Die naturschutzpolitische Wirksamkeit kann aufgrund der aus Roten Listen abgeleiteten Maßnahmen und Konsequenzen beurteilt werden, z. B. anhand der Durchführung von Artenschutzprogrammen. Die Betrachtung der Brutvögel und Säugetiere beispielsweise, für die Deutschland eine besondere Verantwortung besitzt, zeigt eine Konzentration der Gefährdung in Feuchtgebieten und offenem Kulturland (BOYE und BAUER, 2000). Es werden insbesondere für Arten der Feuchtlebensräume viele Artenhilfsprogramme durchgeführt.

378. Besondere Anforderungen an den Einsatz Roter Listen stellen sich auch dort, wo der Schutz verschiedener Arten mit unterschiedlichen Ansprüchen oder gar Prozessschutz und Artenschutz gegeneinander abgewogen werden müssen. Das Vorhandensein von Arten der Roten Liste kann sowohl bei erforderlichen Pflegemaßnahmen als auch beim Unterlassen der Pflege, um eine Sukzession oder den Prozessschutz zu fördern, vorhandene Zielkonflikte verstärken. Für die Bewertung von Kulturlandschaften und Lebensräumen mit wenig Arten der Roten Liste müssen ebenfalls ergänzende Bewertungsverfahren herangezogen werden (PLATEN, 2000).

379. Der Umweltrat stellt fest, dass die Roten Listen zwar wichtige Funktionen insbesondere als Messlatte für bestimmte Entwicklungen im Naturschutz und als öffentlichkeitswirksame und akzeptierte Begründungen für Naturschutzmaßnahmen darstellen. Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass der Eindruck erweckt wird, Naturschutz ließe sich auf die Erhaltung einzelner Arten oder besonders schutzwürdiger Lebensräume reduzieren, insbesondere dann, wenn mit Roten Listen allein argumentiert wird. Aus Akzeptanzgründen werden zudem in der Planungspraxis häufig Maßnahmen an einzelnen Arten der Roten Liste orientiert, die oftmals nicht für die betroffenen Lebensräume oder Landschaften charakteristisch sind (RIEDL, 2000). Neben der Verwendung Roter Listen darf deshalb die Berücksichtigung populationsbiologischer und ökologischer Erkenntnisse zur natürlichen Verbreitung und zur Abhängigkeit der Arten und Lebensräume von bestimmten Nutzungen für Prioritätensetzungen und die Einschätzung von Maßnahmen und deren Erfolgsaussichten nicht vernachlässigt werden. Rote Listen und Verbreitungskarten sind lediglich Instrumente, die sich gegenseitig und mit anderen Instrumenten ergänzen und deshalb in der Praxis nicht schematisch, nicht isoliert und nicht ohne fachliche Interpretation und Bewertung, sondern nur im Verbund mit anderen Argumenten eingesetzt werden dürfen (RIEDL, 2000).

Empfehlungen

380. Der Umweltrat hält es aus naturschutzfachlicher Sicht für erforderlich, die Roten Listen dahin gehend weiterzuentwickeln, dass sie sich nicht an politisch-administrativen Grenzen orientieren, sondern stärker an biogeographischen Regionen – vergleichbar der Roten Liste der Biotoptypen (RIECKEN et al.,1994) und dem Auswahlprozess für die FFH-Gebiete (SSYMANK et al., 1998). Einzelne Bundesländer (z. B. Nordrhein-Westfalen) verfolgen bereits den Ansatz einer solchen naturräumlichen Gliederung (BfN, 1996).

381. Je genauer die Kenntnisse über die Ursachen eines Rückgangs bzw. einer Gefährdung sind, umso gezielter kann seitens des Naturschutzes mit entsprechenden Maßnahmen reagiert werden. Deshalb ist eine diesbezügliche Ergänzung und Qualifizierung der Inhalte von Roten Listen und eine Aktualisierung der Datenlage erforderlich.

Eine wertvolle Erweiterung der Roten Listen ist durch Zusatzangaben zur Verantwortlichkeit nach SCHNITTLER und LUDWIG (1996) und STEINICKE (2002) möglich. Aufgrund arealgeographischer Analysen, die zeigen, welchen Anteil die Population in Deutschland an der weltweiten Verbreitung der Art hat, wird in abgestufter Gewichtung die Verantwortlichkeit Deutschlands für den weltweiten Erhalt von Arten bestimmt. Der Umweltrat empfiehlt, die Basisinformationen zu verbessern und die Beziehung zwischen Raumbedeutsamkeit und Gefährdungsgrad – vor allem auch im Hinblick auf den Erhalt national und international bedeutsamer Arten und Lebensräume – stärker zu berücksichtigen und in den Roten Listen zur Geltung zu bringen. Die Anwendung dieses Verfahrens kann zu einer verbesserten Prioritätensetzung für notwendige Schutzmaßnahmen beitragen. Insbesondere regionalisierte Rote Listen sollten einen Bezug zur Gesamtverantwortung aufweisen.

382. Arten der Roten Liste mit besonderer Eignung als Bioindikator für bestimmte Veränderungen des Naturhaushaltes oder seiner Kompartimente, aber auch andere Schlüsselarten von Bioketten und Nahrungsnetzen sollten identifiziert, ihre Bestandsentwicklungen intensiv und mit standardisierten Methoden verfolgt und die Ergebnisse für Bewertungen verstärkt herangezogen werden (Verbindung zum „100-Arten-Korb“; vgl. RIECKEN et al., 2000).

383. Die Biotopkartierungen der Länder sollten mit einheitlichen Vorgaben wiederholt werden, um Bilanzierungen von Bestandsentwicklungen bei Biotopen zu erhalten. Da eine Beschränkung der Kartierung auf besonders seltene oder besonders gefährdete Lebensräume festzustellen ist (prioritäre Lebensräume nach FFH-Richtlinie und gesetzlich geschützte Biotope), besteht die Gefahr, dass durch diese selektive Datenerhebung Informationen zu ehemals weit verbreiteten Lebensräumen, die heute ebenfalls bereits gefährdet sind, nicht rechtzeitig erkannt werden. Dieser Tendenz ist entgegenzuwirken. Die Biotopkartierung stellt die fachliche Grundlage für die Liste der gefährdeten Biotoptypen dar; der Umfang der Datenerhebung muss deshalb auch diesem Anspruch gerecht werden.

384. Der Umweltrat hält eine baldige Neubearbeitung der Liste der gefährdeten Biotoptypen auf der Basis eines verbesserten Biotoptypenschlüssels für dringend erforderlich. Die Biotoptypen im engeren Sinne sollten durch eine vollständige Liste der Biotopkomplexe ergänzt werden.

385. Der Roten Liste der Pflanzengesellschaften kommt bei der Beschreibung des Erhaltungszustandes der natürlichen und der anthropogenen Vegetation eine große Bedeutung zu (RIECKEN et al., 2000). Wegen ihrer differenzierten Betrachtungsweise kann sie der besseren Unterscheidung und Benennung von Biotoptypen und Biotopkomplexen sowie zur Einschätzung ihrer Gefährdung dienen.

386. Der Umweltrat regt an, die Zunahme positiver Entwicklungen im Naturschutz und deren Gründe in Zukunft nach außen zur Motivationssteigerung deutlich zu machen und die Roten Listen um Inhalte so genannter Blauer Listen nach schweizerischem Vorbild zu ergänzen (vgl. GIGON et al., 1998). Durch die Integration dieser Informationen in Rote Listen können die Erfolgsaussichten von Maßnahmen, das heißt die „Auswirkungen des Einsatzes von Naturschutz- und Ökologisierungstechniken auf die einzelnen Arten“ besser beurteilt werden (RIEDL, 2000), ohne die Wirksamkeit des Instruments „Rote Liste“ als solches zu relativieren.

387. Zur Stärkung und Aktualisierung des Instruments der Roten Liste sollten künftig vermehrt die neuen Medien (CD-ROM, Internet) eingesetzt werden. Hierdurch stehen vielfältige Abfrage-, Auswertungs- und Exportmöglichkeiten bereit; weiterhin können auch jederzeit aktuelle Korrekturfassungen von Listen zum Einsatz gebracht werden. Auf der CD „Rote Listen auf CD-ROM“ befinden sich ca. 2 000 Rote Listen mit über 940 000 Datensätzen (KÖPPEL, 2000).

Zumindest nationale Rote Listen müssen aber auch weiterhin in gedruckter Form veröffentlicht werden. Ein mitgebrachtes Buch entfaltet eine stärkere Wirkung bei Lokalterminen als eine CD oder das Internet und kann auch noch in Jahrzehnten gelesen werden. Der Umweltrat hält ein periodisches Aktualisieren und Erscheinen der Roten Listen im Abstand von fünf bis sieben Jahren für angemessen.

6 Zusammenfassung und Fazit: Bausteine einer nationalen Naturschutzstrategie

6.1 Vorbemerkung

388. In diesem Sondergutachten hat der Umweltrat zentrale Probleme des Schutzes von Natur und Landschaft herausgearbeitet. Trotz vieler erfreulicher Einzelerfolge fällt die Gesamtbilanz der Naturschutzpolitik in Deutschland ernüchternd aus. In diesem Politikfeld sind vielfältige hartnäckig ungelöste, „persistente“ Problemlagen zu verzeichnen, die insbesondere im Verlust von wertvollen Naturflächen und Arten zum Ausdruck kommen (vgl. SRU, 2002, Tz. 37).

Der Umweltrat verweist auf ein breites Spektrum von Hemmnissen und Defiziten. Der Schutz von Natur und Landschaft wird zwar in der Bevölkerung überwiegend positiv beurteilt, bei konkreten Nutzungskonflikten vor Ort kommt es jedoch zum Teil zu erheblichen Akzeptanzproblemen. Diese beruhen nicht nur auf andersgearteten lokalen ökonomischen Interessen oder mangelnder Einsicht von Nutzergruppen und örtlicher Bevölkerung, sondern mitunter auch auf strategischen Schwächen auf der Seite des Naturschutzes. So können sehr weit gehende fachwissenschaftliche Zielansprüche (wie die strikte Orientierung an den IUCN-Kriterien bei der Ausweisung von Nationalparks; Tz. 44 ff.) die Akzeptanz beeinträchtigen.

Zugleich ist die Handlungskapazität des Naturschutzes nach Auffassung des Umweltrates unzureichend. Zwar verfügt der ehrenamtliche Naturschutz in Deutschland über eine breite Mitgliederbasis: Die OECD führt die Umweltverbände mit einer Mitgliederzahl von 4,4 Mio. an, die nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Naturschutzvereine haben rund 3,8 Mio. Mitglieder (Tz. 77; OECD, 2001). Die Durchsetzungsfähigkeit ist aber im Verhältnis zu lokalen und nationalen Wirtschaftsinteressen oft vergleichsweise gering, zumal dann, wenn Arbeitsplatzinteressen gegen den Schutz einer einzelnen, oft wenig bekannten Art ausgespielt werden können. Die Naturschutzverwaltungen weisen diese relative Durchsetzungsschwäche ebenfalls auf. Mit ihrer Personalausstattung, ihren verfügbaren Mitteln und ihren Kompetenzstrukturen konnten sie schon den bisherigen Aufgaben oft nicht ausreichend gerecht werden, geschweige denn, dass sie für neue Aufgaben wie den Aufbau eines bundesweiten Biotopverbundsystems hinlänglich gewappnet sind. Unzulänglich sind nach wie vor auch – etwa in der planerischen Abwägung – die rechtlichen Rahmenbedingungen. Das nach mehreren erfolglosen Anläufen novellierte Bundesnaturschutzgesetz bringt hier bei aller Kritik im Detail wichtige Verbesserungen. Im nächsten Schritt sollte nun Naturschutz stärker als bisher als nationale Strategie betrieben werden. Naturschutz darf nach Auffassung des Umweltrates nicht nur Ländersache sein.

389. Auf der Basis der im Gutachten vorgenommenen Analyse von Zielen, Instrumenten und Hemmnissen sollen im Folgenden Bausteine einer nationalen Strategie des Naturschutzes dargestellt werden. In den vorangegangenen Kapiteln entwickelte Einzelempfehlungen werden dabei zusammengefasst. Im Interesse einer effektiven Herangehensweise sollte eine nationale Naturschutzstrategie an den Ursachen persistenter Probleme des Naturschutzes ansetzen. Sie kann die nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die im Naturschutzbereich zwangsläufig nur wenige hochaggregierte Ziele enthält, unterfüttern und ergänzen.

Unter Strategie des Naturschutzes wird hier ein planmäßiges Handeln zur Umsetzung von Naturschutzzielen unter Berücksichtigung der gegebenen Handlungsbedingungen verstanden, was Modifikationen als Folge von Lernprozessen und situativem Wandel einschließt (HEILAND, 1999, S. 155; JÄNICKE, 1996, S. 18). Kurzfristige Strategien dienen dazu, Ziele unter gegebenen Handlungsbedingungen zu verfolgen; langfristige Strategien können auch auf eine Veränderung dieser Bedingungen abzielen.

Mit der Entwicklung und Verfolgung einer Naturschutzstrategie kann Deutschland nicht zuletzt wieder Anschluss an die Politikentwicklung auf europäischer Ebene finden. Dies gilt unter anderem für die EU-Nachhaltigkeitsstrategie, die EU-Biodiversitätsstrategie oder die europäische Landschaftskonvention. Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie fordert ein verantwortungsbewusstes Management von Ressourcen und eine Beendigung des Verlustes biologischer Vielfalt bis zum Jahr 2010 (Europäische Kommission, 2001, S. 10 ff.). Ziel der Biodiversitätsstrategie aus dem Jahr 1998 ist die Integration von Belangen des Biodiversitätsschutzes in die verschiedenen sektoralen Fachpolitiken mittels spezifischer Aktionspläne (Europäische Kommission, 1998). Bislang liegen solche Aktionspläne auf EU-Ebene für die Bereiche Erhaltung der natürlichen Ressourcen, Landwirtschaft, Fischerei sowie Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit vor (KOM(2001)162). Weiterhin sieht die Biodiversitätsstrategie Aktionspläne für die Regionalpolitik und Raumordnung vor.

390. Die UN-Konvention über die biologische Vielfalt (kurz: Biodiversitätskonvention) hat bereits 1992 die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, nationale Strategien, Pläne und Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt zu entwickeln. Die damit verbundene Chance für eine nationale Naturschutzstrategie wurde bisher aber nicht genutzt, vielmehr hat die Bundesregierung bisher lediglich einen nationalen Bericht nach Artikel 26 der Konvention im Jahr 1998 vorgelegt. Auch die Zielsetzungen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2002) können im Bereich des Biodiversitätsschutzes noch nicht als ausreichend angesehen werden (s. Tz. 51 ff.). Die 2001 von

Bundesumweltministerium und Bundesamt für Naturschutz gestartete Kampagne „Leben braucht Vielfalt" hat nur zum Ziel, über die Biodiversitätskonvention zu informieren und *Best-Practice*-Beispiele vorzustellen.

Die Entwicklung einer nationalen Naturschutzstrategie, die auch eine Biodiversitätsstrategie umfasst, sollte deshalb als ein vordringliches Ziel aufgefasst werden. Eine effektive Naturschutzstrategie sollte nach Auffassung des Umweltrates auf konkreten Zielen aufbauen. Sie sollte auf der Bundesebene ein Schwergewicht auf die Integration von Naturschutzaspekten in die relevanten Politikbereiche und damit auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für naturschutzkonformes Handeln der Landnutzer legen (s. Kapitel 5). Eine Optimierung der überwiegend symptombezogenen und flächenspezifisch ansetzenden Instrumente des Bundesnaturschutzgesetzes und anderer relevanter Umweltgesetze ist zwar ebenfalls notwendig, alleine jedoch keinesfalls ausreichend.

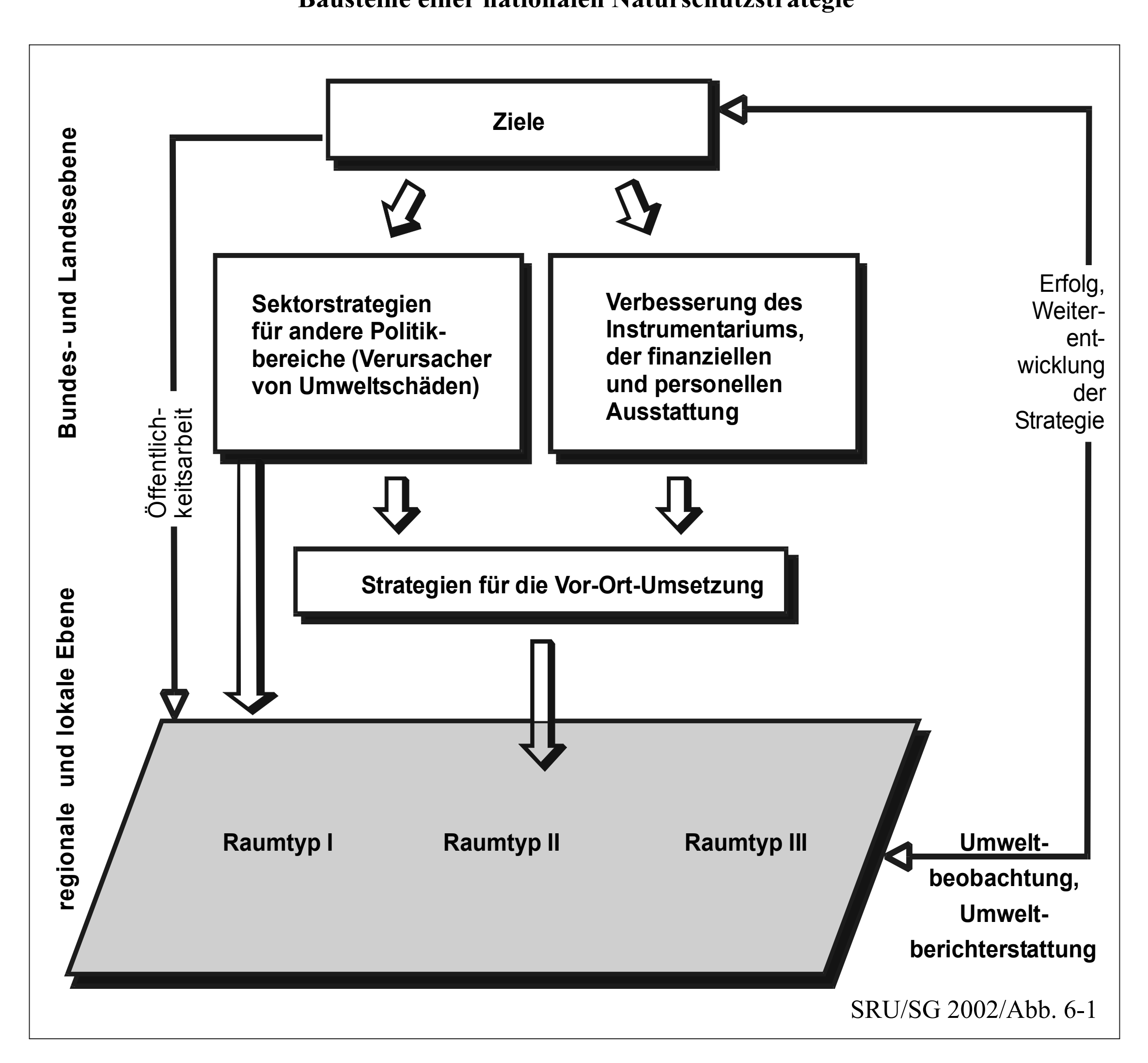
In Abbildung 6-1 sind wichtige Bausteine einer künftigen Bundes-Naturschutzstrategie dargestellt.

Nachfolgend werden die Bausteine der Strategie näher erläutert:

1. *Ziele:* Zielvorgaben sind die Voraussetzung für eine problembezogene Kommunikation. Sie sollten aus Problemanalysen heraus entwickelt werden, Prioritäten setzen sowie möglichst quantifiziert und mit Fristsetzungen versehen sein. Ihnen sollten geeignete Maßnahmen zur Umsetzung, aber auch die Festlegung von Zuständigkeiten und des nötigen Finanzbedarfs zugeordnet werden. Lücken bei der Konkretisierung von Naturschutzzielen auf Bundesebene (Kapitel 1.2) sollten geschlossen werden.
2. *Sektorale Integrationsstrategien:* Die Entwicklung sektoraler Integrationsstrategien als Teil einer umfassenden Naturschutzstrategie dient der Integration von

Abbildung 6-1

Bausteine einer nationalen Naturschutzstrategie



SRU/SG 2002/Abb. 6-1

Naturschutzzielen in andere Politikbereiche. Landwirtschaft, Verkehr, Bau und Tourismus sind in hohem Maße naturschutzrelevante Sektoren. Negative Umwelteffekte der Ressorttätigkeit und mögliche Alternativen müssen identifiziert, Ziele und Maßnahmen konzipiert und in Abstimmung mit dem organisierten Umfeld des Ressorts umgesetzt werden. Dies schließt Berichtspflichten und Indikatoren für eine Erfolgskontrolle ein.

3. *Verbesserung von Instrumenten im eigenen Zuständigkeitsbereich des Umweltressorts:* Dieser Baustein umfasst die Weiterentwicklung der auf den Schutz des Naturhaushaltes, die Erhaltung der Biodiversität und der Landschaftserlebnisfunktionen ausgerichteten Instrumente sowie die Optimierung ihres Zusammenwirkens. Zwar würde allein durch den Ausbau sektoraler Integrationsstrategien bereits eine Verbesserung der Effektivität einzelner Naturschutzinstrumente erreicht. Nach wie vor wären aber wirksame Instrumente zur Umsetzung insbesondere flächenspezifischer Ziele in umweltempfindlichen oder besonders schutzwürdigen Räumen notwendig. Die Optimierung der Naturschutzinstrumente und die Schaffung der Voraussetzungen für ihre sinnvolle Verknüpfung dürfen deshalb nicht vernachlässigt werden.

4. *Strategieempfehlungen zur Umsetzung:* Empfehlungen und Vorgaben der Bundesebene zu raumtypen- und zielspezifischen Vor-Ort-Strategien können ein strategisch ausgerichtetes und besser koordiniertes Vorgehen des amtlichen wie des ehrenamtlichen Naturschutzes in der Umsetzung unterstützen. Solche Strategieempfehlungen umfassen Hinweise zur Setzung von räumlichen Prioritäten des Naturschutzes wie zum geeigneten Instrumentenmix. Sie sollen Strategiedefizite vor Ort ausgleichen und das Naturschutzhandeln gemeinsamen Prinzipien unterwerfen. Dadurch werden Naturschutzaktivitäten berechenbarer und transparenter.

5. *Ergebniskontrolle:* Die regelmäßige Darstellung der Ergebnisse der Naturschutzpolitik dient der Evaluation von Erfolgen und Defiziten sowie der Weiterentwicklung der Strategie. Zu diesem Zweck müssen für schwierig messbare Ziele Umweltindikatoren entwickelt werden, mit deren Hilfe der Grad der Zielerreichung dokumentiert werden kann.

6. *Akzeptanzförderung:* Angesichts der zum Teil heftigen Konflikte bei der Umsetzung von Naturschutzzielen ist die Förderung der Akzeptanz von erheblicher Bedeutung. Ansatzpunkte hierfür sind die Verbesserung der Rahmenbedingungen bzw. Anreizstrukturen, die Verfolgung eines dialogischen Politikstils, der Aufbau von strategischen Allianzen und die einzelfallspezifische Überprüfung geeigneter Vor-Ort-Strategien. Hinzu kommt die akzeptanzfördernde Aufklärung der Öffentlichkeit über den Wert und die Gefährdung von Naturgütern (s. Artikel 14 der Konvention über biologische Vielfalt).

6.2 Zielvorgaben

391. Auf der Bundesebene sollten verstärkt Zielvorgaben gemacht werden, die eine Grundlage für die Rahmengesetzgebung bilden, das Niveau des politischen Willens zur Erhaltung von Natur und Landschaft zum Ausdruck bringen und eine Erfolgskontrolle der Naturschutzpolitik zulassen. Ambitionierte Ziele sind eine Voraussetzung dafür, dass der Abwärtstrend beim Bestand der Naturgüter in Deutschland aufgehalten und umgekehrt werden kann.

Die Formulierung von übergeordneten Zielen des Naturschutzes dient dazu,

– Handlungserfordernisse aus nationaler und internationaler Sicht zu verdeutlichen,
– einen Orientierungsrahmen für die Integration von Naturschutzzielen in andere Fachpolitiken auf Bundesebene bereitzustellen und
– die Fortschritte beim Schutz und bei der Pflege von Natur und Landschaft in den Ländern auch bundesweit evaluierbar zu machen.

Darüber hinaus fördern politisch beschlossene Naturschutzziele ganz allgemein

– die Politiktransparenz,
– die Setzung von Prioritäten und damit die Abgrenzung von Verhandlungsspielräumen,
– ein effizientes und ergebnisorientiertes Vorgehen in der Praxis,
– die bessere Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft in der Abwägung,
– die Ermöglichung von Erfolgskontrollen und damit die Weiterentwicklung der Gesamtstrategie und
– die Erleichterung der Implementation, sofern die Ziele auf breiter Basis entwickelt und somit weithin akzeptiert sind.

392. Eine intensive Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund und der Ausbau einer bundesweit abgestimmten Umweltbeobachtung sind notwendig, um übergreifende quantifizierte Ziele und Bewertungsstandards auf einer guten und überzeugenden Datenbasis entwickeln zu können. Obwohl eine ausreichende Datengrundlage erst mittelfristig geschaffen werden kann, muss schon jetzt damit begonnen werden, Ziele auf Bundesebene zu formulieren und fachlich zu begründen (s. Kapitel 2.2). Geeignete Bestandteile dieses Zielsystems können anschließend in die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie integriert werden. Zielvorgaben bieten die Möglichkeit, den Grad der Zielerreichung in einem Naturschutzbarometer darzustellen.

393. Möglichkeiten für die Formulierung von konkreten Naturschutzzielen und Indikatoren auf Bundesebene bestehen in folgenden Bereichen: Festlegung von Flächenanteilen für die Entwicklung von Wildnis- oder Kulturlandschaftsbiotopen, Zielvorgaben zu Pufferzonen, zur

Verbesserung der Grundwasserqualität, zur Qualität und Struktur der Oberflächengewässer, zur Reduzierung der Bodenerosion oder zur Erhaltung (bzw. Wiederherstellung) unzerschnittener Räume (s. Tz. 74, Tab. 2-6). Aus Naturschutzsicht noch unbefriedigend sind derzeit die Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in den Sektoren Verkehr und Energie.

Eine Darstellung von Zielen mit bundespolitischer Bedeutung ist notwendig, um die Lokalisierung weiterer gesamtstaatlich repräsentativer Gebiete zu ermöglichen, den Ländern Hinweise auf ihre Verantwortung für bestimmte Räume und deren Inventar zu geben und die Dokumentation von Veränderungen auf Schwerpunkträume beschränken zu können. Eine solche Darstellung sollte – in Form eines Bundeslandschaftskonzeptes – die national und international bedeutenden Gebiete des Arten- und Biotopschutzes, des Geotopschutzes, des Kulturlandschaftsschutzes, des länderübergreifenden Fließgewässerschutzes, des Bodenschutzes sowie der Erholung enthalten und großräumige klimatische und lufthygienische Zusammenhänge berücksichtigen. Die Umsetzung der prioritären Ziele in solchen Gebieten erfolgt zum einen im Rahmen der Zuständigkeit der Bundesländer für den Naturschutz, zum anderen durch direktere Einflussnahme des Bundes im Rahmen der Förderung von gesamtstaatlich repräsentativen Gebieten sowie Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben.

394. Die Dokumentation der Zielumsetzung sollte auf der Bundesebene angesiedelt sein. Zur Messung der Fortschritte sind Indikatorensysteme zu entwickeln, die mit internationalen Ansätzen kompatibel sind und die durch eine auf sie ausgerichtete Umweltbeobachtung gestützt werden (s. ZIESCHANK, 2001, S. 25). Im Bereich der Qualitätsmaßstäbe insbesondere für Ökosysteme ist noch in erheblichem Maße Entwicklungsarbeit zur Aufstellung aussagekräftiger Indikatoren zu leisten. Die Erfassungs- und Bewertungsstandards für Landschaftsfunktionen und Naturgüter in den Bundesländern müssen einander angeglichen werden, wenn auf Bundesebene eine zufriedenstellende Informationszusammenführung gelingen soll.

Auch die Zahl und Auswahl der naturschutzbezogenen Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist noch unbefriedigend (Tz. 53 ff.). Eine Konzentration auf Indikatoren, die zwangsläufig nur eine unvollständige Abbildung der Situation leisten können, oder auf beliebte so genannte Flaggschiffarten darf nicht dazu führen, dass eine problemorientierte Umweltbeobachtung an der Basis, die allein die notwendigen Informationen zu einer umfassenden Einschätzung der tatsächlichen Umweltentwicklung liefern kann, vernachlässigt wird (Abschnitt 5.2.8). Wenn in der Nachhaltigkeitsstrategie im Unterschied zur Naturschutzstrategie vor allem einfache, publikumswirksame Ziele dargestellt werden sollen, wäre ein Artenindex, der eine größere Zahl geeigneter Arten zusammenfasst, gegenüber wenigen nicht ausreichend repräsentativen Arten zu bevorzugen.

6.3 Sektorale Integrationsstrategien

6.3.1 Handlungsfelder und prozedurale Aspekte

395. Die Integration von Naturschutzbelangen in andere Politikfelder ist als eine Voraussetzung für einen erfolgreichen Naturschutz kaum umstritten. Sektorale Strategien zur Integration von Naturschutzbelangen in der Land- und Forstwirtschafts-, Verkehrs- oder Baupolitik wurden aber bislang nur wenig diskutiert. Bei richtiger Ausgestaltung beinhalten sie aber ein großes Potenzial für die Umsetzung des Integrationsprinzips.

Sektorale Integrationsstrategien zielen auf eine Internalisierung der Problemverantwortung ab, indem sie die für Naturschutzprobleme mitverantwortlichen Fachministerien auch stärker in die Problemlösung einbeziehen (JÄNICKE, 2000; KRAAK et al., 2001; LENSCHOW, 2002).

Sie sind eine große Herausforderung für den Naturschutz, sowohl hinsichtlich seines Selbstverständnisses als auch seiner Organisation, seiner Strategien und seiner personellen und finanziellen Kapazitäten. Sie müssen als eine langfristige, kontinuierlich zu verfolgende Aufgabe verstanden werden. Nicht nur der Grad an Zielerreichung sollte entscheidend sein, sondern auch das Ausmaß, in dem es gelungen ist, einen Prozess der Strategieüberprüfung und -revision einzuleiten und diesen dauerhaft zu institutionalisieren (vgl. SRU, 2002; Tz. 278 ff.).

Handlungsfelder

396. Auf Bundesebene sollten Sektorstrategien vor allem für die Bereiche Verkehr, Bau, Land- und Forstwirtschaft sowie Wirtschaft und Tourismus erarbeitet werden. Darüber hinaus könnten aber auch die Bereiche Energie, Bildung und Forschung, Verteidigung, Entwicklungszusammenarbeit und Finanzen sektorale Naturschutzkonzepte entwickeln. Im Folgenden werden exemplarische Stichpunkte für solche Strategien in ausgewählten Politikfeldern genannt, deren Bezugspunkt die Bundes- und Landesebene ist:

– *Verkehrspolitik:* die naturschutzkonforme Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur durch die Überarbeitung insbesondere des Bundesverkehrswegeplans, des Bundesfernstraßengesetzes und des Eisenbahngesetzes mit dem Ziel der Minimierung von Zerschneidungseffekten in besonders schützenswerten Räumen; Förderprogramm „Brücken für die Natur“ (JÄNICKE und VOLKERY, 2002) für bestehende Verkehrswege mit starkem, auch unfallträchtigem Wildwechsel;

– *Baupolitik/Raumordnung:* Neugestaltung der Raumplanung, der Bauleitplanung und der Städtebauförderung mit dem Ziel einer naturschutzbezogenen Flächenvorrangplanung und der vorrangigen Konzentration auf Entwicklungsmaßnahmen im Innenbereich; Neugestaltung der Grundsteuer und des Länderfinanzausgleichs (Kapitel 5.1; vgl. SRU, 1996); Baupolitik als Partner des Naturschutzes in Bereichen wie Flächenentsiegelung, Bodensanierung, naturfreundliche Umgestaltung von Verkehrswegen;

– *Agrarpolitik:* weitere Reform der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) im Sinne einer stärkeren Umschichtung der Fördermittel hin zu Agrarumweltmaßnahmen und einer Ermöglichung der Förderung von Naturschutzmaßnahmen; Überarbeitung des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts und anderer naturschutzrelevanter Regelbereiche der Landwirtschaftspolitik (vgl. SRU, 2002, Tz. 740 ff.); Agrarumweltmaßnahmen als Beitrag zur ländlichen Regionalentwicklung;

– *Forstwirtschaftspolitik:* die ökologische Ausgestaltung des Bundeswaldgesetzes und der relevanten Bestimmungen der GAK im Hinblick auf das Verhältnis von Forstwirtschaft, Naturschutz und Jagd; naturschutzkonforme Regelungen von Betretungsrechten der Landschaft und Maßnahmen zur Verminderung des Wilddrucks auf empfindliche Gebiete (durch Anpassung von Hege und Fütterung);

– *Wirtschafts- und Tourismuspolitik:* verstärkte Ausrichtung der Förderung auf Maßnahmen einer integrierten ländlichen Regionalentwicklung; Naturausstattung als Standortbedingung;

– *Energiepolitik:* Erarbeitung von Leitlinien zur naturverträglichen Gestaltung des Ausbaus von Anlagen zur Windenergienutzung, zur naturverträglichen Gestaltung der Energiegewinnung aus Wasserkraft und zum Rückbau von veralteten, ineffizienten oder ungünstig gelegenen Anlagen; Rekultivierung von Braunkohleabbaugebieten nach anspruchsvollen Naturschutzkriterien;

– *Bildungs- und Forschungspolitik:* verstärkte Förderung der Umweltbildung und Umweltforschung; Langfristprognosen zur Naturentwicklung in Deutschland unter Status-quo-Bedingungen („Was geschieht, wenn nichts mehr geschieht?“); Forschungen zum Indikatorwert bestimmter Organismen;

– *Finanzpolitik:* langfristige Sicherung und problemgerechte Bewirtschaftung von ökologisch wertvollen Flächen in Bundesbesitz; Umweltverträglichkeitsbewertung des Haushaltes; Revision der gesamten Förderpolitik mit dem Ziel, ökologisch kontraproduktive Subventionen abzubauen (vgl. OECD, 2001, S. 30); Abgaben auf Kiesabbau; Einsatz von finanzpolitischen Instrumenten zur Flächensteuerung;

– *Verteidigungspolitik:* Sanierung von militärischen Altlastenflächen und Erarbeitung von Managementplänen für ehemalige Militärstandorte; Militärstandorte als Partner des örtlichen Naturschutzes;

– *Entwicklungspolitik:* Umweltverträglichkeitsprüfung von Fördermitteln und Exportkrediten; Förderungsstopp für Großprojekte mit eindeutig negativen ökologischen Auswirkungen; verstärkte Förderung von Konzepten einer regional-integrierten Entwicklung.

Prozedurale Aspekte der Erarbeitung von sektoralen Integrationsstrategien

397. Die Schaffung geeigneter Verfahren ist für die Erarbeitung problemgerechter Integrationsstrategien von entscheidender Bedeutung. Erfahrungen mit der Umweltpolitikintegration auf der europäischen Ebene bestätigen dies. So führten im Verlauf des so genannten Cardiff-Prozesses der Umweltpolitikintegration unzureichende inhaltliche Vorgaben, mangelnde Koordinierung durch eine zentrale Instanz und fehlende Ergebnisverantwortung zu im Saldo bislang wenig zufriedenstellenden Ergebnissen. Die meisten Strategien sind wenig problemorientiert und verursacherbezogen. Wirklich neue, mit Fristen versehene Ziele und Maßnahmen finden sich ebenso selten wie aussagekräftige Indikatoren, die eine Ergebniskontrolle gewährleisten. Gleiches gilt auch für die im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie erarbeiteten Aktionspläne für die Erhaltung natürlicher Ressourcen, Land- und Fischereiwirtschaft und wirtschaftliche Zusammenarbeit (vgl. SRU, 2002, Tz. 256 ff.; FERGUSSON et al., 2001; GRIMEAUD, 2000; KRAACK et al., 2001; LENSCHOW, 2002; SCHEPELMANN, 2000). Die europäischen Erfahrungen sollten für eine erfolgreiche Gestaltung sektoraler Integrationsstrategien in Deutschland berücksichtigt werden. Im Naturschutzbereich sind vor diesem Hintergrund folgende Handlungserfordernisse besonders relevant:

– *Problemorientierung und Verursacherbezug:* Notwendig ist eine umfassende Analyse der Problemverantwortung der jeweiligen Verursacherbereiche (Sektoren). Auf der Grundlage „harter“ Daten muss die Vereinbarkeit von Zielvorgaben mit der Problemverantwortung der jeweiligen Politiksektoren thematisiert werden. Ausgehend von den langfristig ungelösten Problemen *(persistent problems)* sollte eine entsprechende Prioritätensetzung vorgenommen werden, um eine Beschränkung der Strategieformulierung lediglich auf leicht zu lösende Probleme zu vermeiden. Eine Voraussetzung ist in diesem Zusammenhang der umfangreiche Einbezug der (Umwelt-)Wissenschaft und eine entsprechende Fokussierung der Umweltberichterstattung. Zu empfehlen sind regelmäßige Sektorkonferenzen, bei denen Fachministerien und Interessenverbände zu konkreten Problemperspektiven Stellung nehmen und Lösungsvorschläge erarbeiten. Sinnvoll für eine Integration von Naturschutzbelangen in andere Politikfelder sind ebenfalls gemeinsame Sitzungen der relevanten Minister von Bund und Ländern (vgl. SRU, 2002, Tz. 41 und 278 ff.).

– *Vorgaben für die Ziel- und Maßnahmenbildung:* Integrationsstrategien setzen übergreifende Ziele einer nationalen Naturschutzstrategie voraus, die für die einzelnen Politiksektoren konkretisiert werden können. Die Ziele müssen quantifiziert sein und über bestehende, nicht ausreichende Zielvorgaben hinausgehen. Sie sollten eine problemgerechte Langfristorientierung sicherstellen, aber auch kurzfristige

Handlungsnotwendigkeiten hervorheben und in einem breiten öffentlichen Diskurs verankert werden. Abgeleitet von den Zielen müssen konkrete Maßnahmen beschrieben und mit Zeitfristen und Verantwortlichkeiten für die Umsetzung benannt werden, die im Einzelfall bei Bedarf durch untergeordnete Aktionspläne weiter präzisiert werden sollten. Hierbei ist der Einbezug der relevanten Politikadressaten notwendig.

– *Ergebniskontrolle:* Eine klare Ergebniskontrolle muss durch ein System abgestufter, aussagekräftiger Indikatoren und durch verbindliche Vorgaben für periodisch zu erstellende Monitoringberichte ermöglicht werden (vgl. Tz. 44).

– *Schaffung von Ergebnisverantwortung:* Die Ergebnisverantwortung liegt bei den Sektoren und ihrem organisatorischen Umfeld. Eine horizontale Koordinierung der Prozesse der Strategieformulierung und -umsetzung seitens der Umweltverwaltung ist zwar meist sachnotwendig. Im Lichte der bisherigen Erfahrungen mit der Umweltpolitikintegration ist sie aber allein nicht ausreichend. Gelegentlich kommt es auch zu Rivalitäten, bei denen sich die Umweltverwaltung oft als der schwächere Teil erweist (LAFFERTY, 2001; LENSCHOW, 2002; SRU, 2002, Tz. 258 ff.). Deshalb ist die Ergänzung um eine vertikale Einflussnahme durch die übergeordnete Ebene notwendig. Denkbar wäre es hier, die Koordination und Überprüfung des Prozesses dem bereits bestehenden Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (SRU, 2002, Tz. 279) – bei allerdings notwendiger Ausweitung seiner Kapazitäten – zu übertragen. Zusätzlich könnte eine parallele regelmäßige Berichtspflicht der einzelnen Fachressorts gegenüber dem Bundestag oder einer vom Bundestag eingesetzten, unabhängigen Evaluierungsinstitution sinnvoll sein. Ein Beispiel mit Vorbildcharakter ist hier der kanadische *Commissioner on Sustainable Development,* der beim Rechnungshof angesiedelt und für die Bewertung der Integrationsstrategien der einzelnen Ressorts zuständig ist (BOUDER, 2001).

– *Abstimmung von Bund und Ländern:* Flankierend sollten regelmäßig gemeinsame Konferenzen der Umweltminister von Bund und Ländern insbesondere mit den Ministern für Landwirtschaft, Verkehr und Bau stattfinden, da ein Großteil der Umsetzung der Strategien von den Ländern zu leisten sein wird. Diese Konferenzen können einen Beitrag zu einem langfristigen Lernprozess auf beiden Seiten leisten.

Neben der Integration von Naturschutzbelangen in naturschutzrelevante Politikfelder kommt der Bildung von strategischen Allianzen auf Bundes- und Landesebene eine hohe Bedeutung für die Überwindung der relativen Schwächeposition des Naturschutzes zu. Ministerien können sich nicht nur mit anderen Ministerien verbünden. Sie können sich auch als Moderatoren einer Allianzbildung mit und zwischen Verbänden verstehen, die auf neu entdeckten gemeinsamen Interessen aufbaut (s. Tz. 439).

Raumordnung und Strategische Umweltprüfung als übergreifende Instrumente sektoraler Politikintegration

398. Für die Integration von Naturschutzbelangen in andere Politikbereiche sind die Instrumente der Raumordnung und der Strategischen Umweltprüfung (SUP) von besonderer Relevanz (vgl. Kapitel 5.2). Die Raumordnung ist das zentrale Instrument zur Integration raumrelevanter Politiken und Planungen. Ihr kommt daher auch eine besonders hohe Bedeutung für die Entwicklung der knappen Flächenressourcen zu. Um eine umweltverträgliche Flächenentwicklung zu gewährleisten und eine stärkere Integration der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Raumordnung zu erreichen, muss allerdings auch deren Zielekanon stärker auf diese Belange abgestimmt werden. In diesem Sinne müsste zunächst der übergeordnete Nachhaltigkeitsgrundsatz (§ 1 Abs. 2 Satz 1 ROG) konkretisiert werden. Die Formulierung möglichst konkreter und verbindlicher Leitvorstellungen für die umweltgerechte Flächenentwicklung ist gerade in den Zeiten zunehmender Regionalisierung und regionaler Standortkonkurrenz von elementarer Bedeutung für den Naturschutz (ERBGUTH, 1999). Solche bundesweiten Zielvorgaben sind auch wichtige Voraussetzungen für die Integration nationaler Naturschutzbelange in die europäische Raumordnungspolitik.

Um die Komplexität der raumplanerischen Integrationsaufgabe zu reduzieren, ist eine stärkere Unterstützung der Raumordnung durch die Fachplanungen erforderlich. Viele Konflikte zwischen Naturschutz- und Nutzungsinteressen können beispielsweise im Vorfeld durch eine räumliche Entflechtung oder eine Integration von Naturschutzinteressen entschärft werden. Durch eine im Vorfeld der Raumordnung erfolgende frühzeitige Integration von Umweltaspekten in die sektoralen Fachplanungen und -politiken kann dann die von der Raumordnung zu bewältigende Problemdichte reduziert werden, sodass lediglich Kernkonflikte zur raumordnerischen Entscheidung verbleiben. Teilweise sind entsprechende Entwicklungen in den einzelnen Fachplanungen, unter anderem in den Bereichen Verkehr, Wasserhaushalt oder Landwirtschaft, schon erkennbar (s. Abschnitt 5.2.1.1). Dennoch gibt es auch viele Konflikte, die solchen kooperativen Lösungen nicht zugänglich sind. Eine Konfliktverlagerung auf die sektoralen Planungen birgt in diesen Fällen regelmäßig die Gefahr, dass die Belange des jeweiligen Planungssektors (Verkehr, Landwirtschaft) gegenüber anderen Belangen überproportional hoch bewertet werden und den involvierten wirtschaftlichen Interessen Vorrang vor den Belangen des Umweltschutzes eingeräumt wird. Deshalb muss im Gefüge von Fachplanungen und räumlicher Gesamtplanung die letztere stets ihre zentrale Koordinierungs- und Gestaltungsfunktion behalten. Um eine im Sinne der Raumordung ausgewogene Lösung der Konflikte auf allen Planungsebenen zu ermöglichen, sollte die Raumordnung nicht nur durch konkretere Zielvorgaben für den Naturschutz, sondern auch institutionell weiter gestärkt werden und ihr insbesondere ein größerer Einfluss auf die Fachpolitiken, wie die Gemeinschaftsaufgabe

Agrarstruktur und Küstenschutz und die Bundesverkehrswegeplanung, eingeräumt werden. Fördermittel sollten dabei auf der Grundlage raumordnerischer Zielvorgaben vergeben werden.

399. Die SUP wird sich in Zukunft zu einem zentralen Instrument für die Überprüfung von strategischen Alternativen zu bestehenden Plänen und Programmen entwickeln. Sie überprüft auch die Raumplanung und unterstützt das Auffinden von Wegen der Zielrealisierung auf Grundlage der umweltverträglichsten Lösungsvariante. Dabei werden auch grundsätzliche Handlungsalternativen (wie unterschiedliche Verkehrssysteme) einbezogen. Die Berücksichtigung von Umweltbelangen auf der Ebene der Pläne und Programme ist wichtig, da hier Entscheidungen über Standortalternativen für Vorhaben getroffen werden, die vorbereitend und verbindlich für die nachgeordneten Genehmigungsebenen sind. Bei der Umsetzung in nationales Recht sollte die SUP durch Erweiterung des UVP-Gesetzes analog zur Projekt-UVP eingeführt und durch Querverweise in bereits bestehende Planaufstellungsverfahren integriert werden. Um einen einheitlichen Vollzug der SUP sicherzustellen, sollten Umfang und Verfahren der Prüfungen in einer Verwaltungsvorschrift – vergleichbar der 1995 erlassenen Verwaltungsvorschrift zum UVP-Gesetz – präzisiert werden. Die SUP sollte so weit wie möglich auf der Landschaftsplanung aufbauen, bzw. durch die Landschaftsplanung vorbereitet werden. Um die Landschaftsplanung hierfür optimal nutzen zu können, sollte eine Pflicht zur plan- bzw. projektbezogenen Fortschreibung des Landschaftsplans unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen und des erweiterten Prüfbereichs der SUP (z. B. Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit) eingeführt werden (Abschnitt 5.2.3.3, 5.2.2).

6.3.2 Einzelaspekte einer sektoralen Integrationsstrategie für den Handlungsbereich Siedlung – Vorschläge zum Themenfeld Flächeninanspruchnahme

400. Die Problematik der Flächeninanspruchnahme ist im öffentlichen Bewusstsein weniger verankert als das Problem des Klimawandels, aber sie ist nicht weniger dringlich. Derzeit werden in Deutschland täglich ca. 130 ha neuer Siedlungs- und Verkehrsfläche erschlossen. Diese Entwicklung ist in absehbarer Zeit mit dramatischen ökologischen Funktionsverlusten verbunden und kaum mit den Prinzipien der Nachhaltigkeit zu vereinbaren. Daher hat die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel festgelegt, die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020 zu reduzieren (Bundesregierung, 2002). Der Umweltrat begrüßt diese ehrgeizige mittelfristige Zielsetzung. In langfristiger Perspektive ist allerdings ein Ende der Neuversiegelung von unbebauter Fläche anzustreben (vgl. SRU, 2000, Tz. 532).

Eine Reduzierung der Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen um 75 % oder mehr wird mit tiefgreifenden ökonomischen Konsequenzen verbunden sein. Um diese Konsequenzen zumindest teilweise abzufedern, ist auf eine ökonomisch effiziente Umsetzung zu achten. „Effizient“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Neuausweisungen vorzugsweise nur noch dort stattfinden sollen, wo sie mit einem hohen ökonomischen Nutzen verbunden sind. Eine solche selektive Lenkung kann nicht durch zentrale Planung, sondern nur durch marktkonforme ökonomische Steuerungsinstrumente erreicht werden. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Abgabenlösungen und handelbaren Rechten.

Aufgrund der Höhe der erforderlichen Abgabensätze sind Abgabenlösungen zur Steuerung der Flächenausweisungen nur wenig geeignet. Soll etwa die Baulandnachfrage um 75 % gedrosselt werden, so sind je nach Preiselastizität der Nachfrage Abgabensätze von mehreren hundert Euro pro Quadratmeter erforderlich (vgl. dazu Abschnitt 5.1.3.2). Abgabensätze in dieser Größenordnung führen jedoch automatisch zu einem sehr hohen Aufkommen. Zwar liegen keine hinreichend belastbaren Schätzungen der entsprechenden Preiselastizitäten vor, es kann aber als gesichert gelten, dass die Nachfrage relativ preisunelastisch reagiert, denn die zur Verfügung stehenden Ausweichmöglichkeiten entsprechen häufig nicht der Präferenzstruktur der Nachfrager und führen zu einer finanziellen Mehrbelastung (vgl. exemplarisch BIZER und EWRINGMANN, 1998, S. 67 ff.). Um eine weitere Ausdehnung des Staatsanteils zu vermeiden, wäre es deshalb notwendig, im Gegenzug die Steuer- und Abgabenbelastung an anderer Stelle zu senken. Eine solche Kompensation würde tiefe Eingriffe in das bestehende Steuersystem erfordern, die aufgrund ihrer Verteilungswirkungen ein erhebliches politisches Konfliktpotenzial in sich bergen. Bei einer Lenkung der Flächenausweisungen mittels Abgaben wäre deshalb zu befürchten, dass sich auf politischer Ebene nur eine „kleine Lösung“ mit moderaten Abgabesätzen durchsetzen lässt. Eine drastische Reduzierung der Flächenausweisungen in der angestrebten Größenordnung wäre damit nicht zu erreichen.

Um diese Probleme zu vermeiden, hat der Umweltrat bereits im Umweltgutachten 2000 die Verwendung handelbarer Flächenausweisungsrechte zwischen Gemeinden empfohlen (SRU, 2000, Tz. 536). Der Grundgedanke dieses Ansatzes besteht darin, die auf Landesebene maximal ausweisbare Fläche festzulegen und in Form handelbarer Flächenausweisungsrechte den Kommunen kostenlos zuzuteilen bzw. an diese zu versteigern. Benötigt eine Gemeinde zusätzliche Rechte, muss sie diese an einer vom Land einzurichtenden Börse erwerben; nicht benötigte Rechte können über die Börse an andere Gemeinden verkauft werden. Der so zwischen den Gemeinden induzierte Handel bewirkt eine ökonomisch optimale Allokation der Flächenausweisungen. Das heißt, die insgesamt ausweisbare Fläche verteilt sich innerhalb der durch Raumordnung und Landesplanung gesetzten Grenzen in einer solchen Weise auf die Kommunen, dass der aus der Ausweisung resultierende ökonomische Nutzen maximiert wird. Zugleich induziert diese Flächenverknappung einen Innovationsprozess mit dem Ziel, flächensparendere Nutzungsweisen zu verwirklichen.

Bis zur Praxisreife eines solchen Modells wären zwar noch zahlreiche Gestaltungsfragen zu lösen, die sich un-

ter anderem auf den Modus der Erstverteilung, auf die Mengensteuerung im Zeitverlauf, auf die mögliche Befristung von Ausweisungsrechten sowie auf die Möglichkeit ihrer regionalen bzw. nutzungsspezifischen Differenzierung beziehen, aber dennoch stellen nach Meinung des Umweltrates handelbare Ausweisungsrechte das einzige Instrument dar, um die von der räumlichen Planung vorgegebenen quantitativen Ziele in ökonomisch effizienter Weise zu erreichen.

6.3.3 Einzelaspekte einer sektoralen Integrationsstrategie für den Handlungsbereich Landwirtschaft

401. Das Verhältnis von Umwelt- und Landwirtschaftsministerium auf Bundesebene hat sich im letzten Jahr erfreulicherweise verbessert. Beide Seiten scheinen sich zumindest in Ansätzen als gegenseitige Bündnispartner entdeckt zu haben. Eine stärkere Öffnung der Agrarpolitik für Naturschutzbelange zeigt sich in

– der Ökologisierung der Fördergrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (s. Tz. 396),

– der Ausweitung der Förderung des ökologischen Landbaus zur Erreichung eines Flächenanteils von 20 % an der landwirtschaftlichen Nutzfläche und

– der vorgesehenen Umschichtung (Modulation) von 2 % der Direktzahlungen in die Förderung von extensiven und umweltfreundlichen Produktionsverfahren im Ackerbau und in der Grünlandbewirtschaftung, von Reduzierungen des Viehbesatzes in einigen Regionen und von umwelt- und artgerechten Haltungsverfahren (s. Tz. 726 ff.).

402. Dennoch kann die Integration von Naturschutzbelangen in die Agrarpolitik auf der Bundesebene noch nicht als zufriedenstellend bezeichnet werden. Mangelnde Politikintegration zeigt sich darin, dass

– den Umweltministerien der Zutritt als stimmberechtigte Mitglieder zum PLANAK (Bund-Länder-Planungsausschuss Agrarstruktur und Küstenschutz) fehlt, der über den Rahmenplan der GAK entscheidet;

– die Umweltverbände kaum über verfahrensrechtliche Möglichkeiten verfügen, Natur- und Umweltschutzbelange in die Gestaltung der GAK und der Rahmenpläne der GAK einzubringen;

– Agrarumweltprogramme immer noch kaum oder unzureichend auf Gebietskulissen bezogen sind, die ökologischen Handlungsbedarf zeigen;

– der Anteil an naturschutzorientierten Agrarumweltmaßnahmen gering ist;

– Investitionsbeihilfen nicht unter Umweltgesichtspunkten geprüft werden; so können immer noch Förderungen von Stallneubauten für gewerbliche Intensivviehhaltungsanlagen der Rinder- und Schweinemast bewilligt werden;

– Bewässerungsmaßnahmen finanzielle Unterstützung erhalten und

– die Aufforstung mit Baumarten, die nicht den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege entsprechen, gefördert werden kann (BMVEL, 2002).

Eines der Grundhemmnisse für eine weitergehende Integration der Naturschutzbelange in die Agrarpolitik liegt in der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf europäischer Ebene. Hier wirkt sich nach wie vor insbesondere die mangelnde Finanzierung der so genannten zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik gegenüber der so genannten ersten Säule nachteilig aus (s. SRU, 2002, Tz. 718 ff.). Über die erste Säule werden die direkten Einkommensbeihilfen für die Landwirte finanziert, während aus der zweiten Säule die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes einschließlich der Agrarumweltmaßnahmen unterstützt wird. Für die Bundesregierung bestehen Spielräume für eine integrierte Agrarumweltpolitik schwerpunktmäßig in der Mitgestaltung dieses EU-rechtlichen Rahmens. Hier sollte die Bundesregierung sich im Rahmen der Verhandlungen zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis zum Jahre 2006 konsequent für eine Umschichtung von Mitteln von der ersten in die zweite Säule einsetzen (s. SRU, 2002, Tz. 724). Die genauere Ausgestaltung einer revidierten Agrarpolitik müsste in ihren Auswirkungen auf Naturschutz und Landwirtschaft aber zuvor genauer untersucht werden, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Vonseiten des Naturschutzes sollten dazu Szenarien zu den Möglichkeiten und Kosten der Umsetzung von Naturschutzzielen mit verschiedenen Instrumententypen unter den derzeit diskutierten Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen beigesteuert werden.

Auf die weitere konkrete Ausgestaltung der aus der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik kofinanzierten Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes kann die Bundesregierung derzeit ebenfalls Einfluss nehmen. Besonders wichtig für den Naturschutz ist in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung der Programme nach der VO(EU) Nr. 1257/1999 zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Die Förderschwerpunkte dieser Verordnung umfassen sowohl die Verbesserung der Agrarstruktur als auch sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung sowie Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen. Agrarumweltprogramme bieten die Chance, die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes unter der „Agenda 2000“ mit Umwelt- und Naturschutzzielen zu verbinden. Auf der europäischen Ebene sollte sich die Bundesregierung für eine Beseitigung von Erschwernissen für Agrarumweltmaßnahmen oder Naturschutzmaßnahmen nach der VO(EG) Nr. 1257/1999 einsetzen. Eine Grundforderung besteht darin, das Fördervolumen der Agrarumweltmaßnahmen anzuheben, sodass sie tatsächlich eine Alternative zur intensiven Produktion für eine Mehrzahl der Betriebe eröffnen können. Spezielle Hemmnisse in der Abwicklung der freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen können dadurch beseitigt werden, dass z. B. die Möglichkeit einer pauschalen Anrechnung eines Anteils an Land-

schaftsstrukturelementen zwischen 10 und 20 % der Förderfläche gegeben wird (so genanntes Bayerisches Modell). Auch die Beschränkung der Mittelempfänger auf Landwirte sollte zugunsten einer einfacher abzuwickelnden und offeneren Lösung aufgegeben werden.

Besondere Nachteile müssen Naturschutzmaßnahmen (nach Artikel 16 VO(EG) Nr. 1257/1999 in FFH- und Vogelschutzgebieten) und naturschutzorientierte Agrarumweltprogramme sowohl aufgrund von EU-Vorgaben als auch aufgrund von nationalen Bedingungen hinnehmen. Ein Grundproblem ist wiederum das insgesamt geringe Fördervolumen der naturschutzorientierten Agrarumweltmaßnahmen. Diese verfügen im Verhältnis zu den in der Regel von den Landwirtschaftsministerien betreuten allgemeinen Extensivierungsmaßnahmen in den meisten Ländern nur über einen kleinen Teil des Gesamtbudgets der Agrarumweltmaßnahmen.

Darüber hinaus erschweren verschiedene Einzelprobleme einen breiten und effizienten Einsatz naturschutzorientierter Maßnahmen. So liegt – aufgrund von EU-Vorgaben – der Höchstbetrag für Ausgleichszahlungen in FFH- und Vogelschutzgebieten bei maximal 200 Euro/ha, während für freiwillige Umweltmaßnahmen mehr als das Doppelte gezahlt werden kann. Diese Benachteiligung sollte umgehend beseitigt werden. Auch im Rahmen der freiwilligen Maßnahmen reichen die maximal zulässigen Beträge häufig nicht aus, um speziellere aufwändige Naturschutzmaßnahmen zu finanzieren. Die notwendigen „top ups“ (Zusatzzahlungen) erhöhen in unnötiger Weise den Verwaltungsaufwand und die finanziellen Belastungen der Länder. Ein großer Nachteil für naturschutzorientierte Maßnahmen entsteht dadurch, dass sie nicht durch die GAK kofinanziert werden können.

403. Eine Kofinanzierung über die GAK stellt einen erheblichen Anreiz für die Länder dar, da sie bei Inanspruchnahme der Programme nur noch 20 % selbst finanzieren müssen. Im Rahmen der GAK werden aber lediglich auf die abiotischen Naturgüter bezogene, in vielen Fällen wenig anspruchsvolle Extensivierungsmaßnahmen gefördert. Die Ausgestaltung der durch die GAK kofinanzierten Programme innerhalb der Vorgaben der VO(EG) Nr. 1257/1999 wird durch die Bundesebene mitbeeinflusst. In diesen Fällen sollte verstärkt vorgeschrieben werden, dass Gebietskulissen – d. h. abgegrenzte Räume, auf die die Förderung beschränkt werden soll – eine Lenkung der Maßnahmen in umweltempfindliche Räume bewirken. Nur wenige Aktivitäten, wie der Verzicht auf den Einsatz von chemischen Pflanzenbehandlungsmitteln oder der ökologische Landbau, sollten flächendeckend gefördert werden.

Insgesamt kann gegenwärtig noch nicht von einer ausreichenden Abstimmung des Instrumenteneinsatzes zwischen Naturschutz und Landwirtschaft in der GAK gesprochen werden. Dies gilt sowohl für flächendeckend anwendbare Instrumente wie die einzelbetriebliche Förderung als auch für Instrumente, die auf bestimmte Gebietskulissen beschränkt sind, wie die Förderung in benachteiligten Räumen oder auf die erwähnten Agrarumweltprogramme, deren Umweltorientierung noch weiter gestärkt werden könnte. In einem national bedeutsamen Vorrangraum des Naturschutzes kann es durchaus vorkommen, dass über die einzelbetriebliche Förderung die Intensivierung eines Betriebes unterstützt und damit die Umsetzung von Naturschutzzielen erheblich erschwert oder verteuert wird. Das entscheidende Arbeitsforum im Rahmen der GAK ist der PLANAK, der durch die Bundesländer dominiert wird. Parlamentarische Einflussmöglichkeiten bestehen hier kaum. Da aber 60 % der Mittel vom Bund aufgebracht werden und die Länder nur 40 % kofinanzieren, besteht im Falle der GAK eine unzureichende Äquivalenz zwischen der Entscheidungsebene und der Ebene der Mittelaufbringung. Zukünftig sollten die Einflussmöglichkeiten des Bundes im Rahmen der GAK genutzt werden, um dem Naturschutz widersprechende Förderungen vor allem in bestimmten Zielraumtypen zu unterbinden. Des Weiteren sollten die Fördermöglichkeiten für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen verbessert werden. Dies kann kurzfristig durch eine verstärkte Ausrichtung auf multifunktionale Maßnahmen geschehen, die sowohl den abiotischen als auch den biotischen Naturgütern zugute kommen.

404. Sowohl im Rahmen von GAK-kofinanzierten Programmen als auch bei Naturschutzprogrammen der Länder sollte in Zukunft nicht nur eine Steigerung des Budgets für Agrarumweltmaßnahmen angestrebt werden, sondern auch eine Effizienzverbesserung des Mitteleinsatzes durch eine stärkere leistungs- und ergebnisorientierte Honorierung (s. Tz. 240 ff.). Die bisherigen Ökopunkte-Modelle verhindern allerdings nicht, dass ein großer Teil der verfügbaren Fördermittel Mitnahmeeffekte erzeugt. Bei einem gegebenen Finanzierungsbudget werden hierdurch die Möglichkeiten einer ökologischen Leistungshonorierung und damit das insgesamt realisierbare Leistungsergebnis eingeschränkt.

Der Umweltrat rät deshalb zu einer ergebnisorientierten Leistungshonorierung der Landwirtschaft auf Basis eines Ökopunktesystems mit einem speziellen Bieterverfahren, das es ermöglicht, einen Teil der Renteneinkommen abzuschöpfen. Vor der flächendeckenden Einführung eines solchen Modells sind allerdings noch zahlreiche Detailfragen zu klären. Da jedoch durch die teilweise Abschöpfung der Renteneinkommen je nach konkreten Produktions- und Kostenbedingungen bei gegebenem Finanzierungsbudget eine erhebliche Steigerung der geförderten ökologischen Leistungserstellung erzielt werden kann, empfiehlt der Umweltrat eine zügige Erprobung im Rahmen von Pilotprojekten.

405. Eine wichtige Voraussetzung für eine effektive Umsetzung von Agrarumweltprogrammen ist die fachliche Beratung und Betreuung der teilnehmenden Landwirte oder von solchen, deren Teilnahme besonders erwünscht ist. Derzeit erfolgt die Beratung oft getrennt nach Agrar- und Naturschutzbereich und gerade die naturschutzfachliche Beratung ist in vielen Bundesländern wenig bis gar nicht institutionalisiert (OSTERBURG, 2002). Eine Neuorganisation des Beratungswesens ist deshalb erforderlich. In einigen Bundesländern wurden mit einer Auslagerung der Beratung und Betreuung aus der Ver-

waltung heraus in eigenständige Organisationen gute Erfahrungen gemacht. Geeignet sind Ansprechpartner mit naturschutzfachlichen Kenntnissen wie Biologische Stationen oder spezialisierte Fachberater (Beispiel Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz), die zwischen Landwirten und Verwaltung vermittelnd tätig sind (OSTERBURG, 2002). Die Institutionalisierung einer geeigneten Beratung in den Ländern wird dadurch gehemmt, dass sich die Finanzierung der EU nur auf Fördermaßnahmen, nicht aber auf den Aufwand in den Verwaltungen und die notwendigen Beratungsleistungen erstreckt. Der Umweltrat sieht die Notwendigkeit, zu der erforderlichen Kofinanzierung Mittel bereitzustellen, die den Aufbau einer effizienten Struktur zur Betreuung von Agrarumweltprogrammen ermöglichen. Dabei besteht zugleich die Chance, zur Lösung der Aufgaben Interessengruppen aus Landwirtschaft und Naturschutz zu mobilisieren und somit auch die Akzeptanz für Agrarumweltmaßnahmen zu fördern.

6.4 Verbesserung der Rechts- und Finanzierungsinstrumente im Zuständigkeitsbereich des Umweltressorts

406. Naturschutz und Landschaftspflege werden durch eine Vielzahl von Instrumenten des Naturschutzgesetzes sowie anderer Umweltgesetze umgesetzt, die überwiegend bereits seit langem gelten. Darüber hinaus gibt es jedoch auch jüngere, von der EU-Ebene kommende Instrumente, die in die deutsche Praxis eingeführt werden mussten oder noch müssen. Mit der jüngsten Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes ist damit begonnen worden, das bestehende Instrumentarium zu modernisieren und seinen präventiven Charakter zu stärken. Dieser Weg sollte weiterverfolgt, eine frühzeitige Integration der Naturschutzbelange in die Flächennutzungen gefördert und die aktiv mitgestaltende Rolle des Naturschutzes ausgebaut werden. Dazu sollte auch die Verzahnung der alten und neuen Instrumente verbessert werden. Ferner sollte die Leitfunktion des Bundesnaturschutzgesetzes insbesondere durch die Einführung genauerer Standards zur Handhabung der Instrumente verstärkt werden. Die Entwicklung einheitlicher länderübergreifender Vorgehensweisen ist aus der Sicht des Umweltrates bei denjenigen Instrumenten vordringlich, mit denen europäische Verpflichtungen erfüllt werden sollen oder die Entwicklungs- und Investitionsbedingungen mit der Folge eines kontraproduktiven Standortwettbewerbs maßgeblich beeinflusst werden. Auch die Bereitstellung von Informationen über Natur und Landschaft sollte länderübergreifend vereinheitlicht werden. Ebenso sollten die Vorgaben für die Bewertung der Naturgüter bundesweit vereinheitlicht und gebündelt dargestellt werden, um ein einheitliches anspruchsvolles Schutzniveau zu fördern, die Abstimmung der Bundesländer zu verbessern, eine Basis für die nationale Umweltbeobachtung zu schaffen und schließlich auch, um bei raumbedeutsamen Vorhaben auf europäischer Ebene die deutschen Schutzziele angemessen einbringen zu können. Die Konsequenzen dieser allgemeinen Modernisierungsanforderungen für die einzelnen Instrumente und ihr Zusammenwirken werden im Folgenden zusammengefasst.

Zusammenspiel der wichtigsten Instrumente zur Umsetzung des Naturschutzes

407. Instrumente des Naturschutzes setzen entweder auf der konzeptionellen Ebene oder auf der Ebene einzelner Vorhaben an. Die Landschaftsplanung ist das wichtigste konzeptionelle Instrument des Naturschutzes. Sie konkretisiert die Ziele des Naturschutzgesetzes im Raum und fließt in die Raumordnung ein. Darüber hinaus werden in Zukunft die Strategische Umweltprüfung (SUP) und die EG-Wasserrahmenrichtlinie für die Integration von Naturschutzkonzepten in andere Fachpolitiken bedeutsam sein. Auf den Einzelfall bezogene Instrumente sind die UVP, die Eingriffsregelung sowie der Flächen- und Objektschutz.

Die Stärkung der aktiv mitgestaltenden Rolle des Naturschutzes betrifft vor allem Instrumente auf der konzeptionellen Ebene. Eine besondere Herausforderung stellt gegenwärtig die Integration und Ausgestaltung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) dar. In Ergänzung zur Landschaftsplanung muss sie zu einem Instrument ausgestaltet werden, das in einem frühen Planungsstadium wirksamen Einfluss auf die Konzepte der Raumnutzung nimmt. Landschaftsplanung und SUP müssen eng miteinander verknüpft werden. Dann erfüllen sie gemeinsam die Aufgaben der raumkonkreten Darstellung

– des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes,
– der Konsequenzen der Ziele des Bundesnaturschutzgesetzes im konkreten Fall,
– von Bereichen, in denen Sanierungen, vorsorgende Sicherungsmaßnahmen (wie der Gebiets- und Objektschutz) oder Förderprogramme angebracht sind und
– der Beurteilung von Plänen und Programmen anderer Landnutzungen.

Im Einzelfall kann auf der Grundlage dieser Informationen dann über den optimalen Instrumentenmix entschieden werden (s. auch Tz. 411 ff.). Auch die neu eingeführte EG-Wasserrahmenrichtlinie setzt auf der konzeptionellen Ebene an. Ihre Verknüpfung mit den anderen Instrumenten ist noch ungeklärt. Um Doppel- und Parallelarbeiten zu vermeiden, sollte die Bewirtschaftungsplanung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie und dem novellierten Wasserhaushaltsgesetz vor allem bei der Bestandsaufnahme, aber auch bei der Maßnahmenplanung soweit wie möglich auf den Ergebnissen der Landschaftsplanung aufbauen und mit dieser abgestimmt werden.

Weiterentwicklung der Landschaftsplanung

408. Zur besseren Verzahnung von Landschaftsplanung, Raumplanung und SUP sowie zur Stärkung der bundespolitischen Leitfunktion sollte die Landschaftsplanung in einigen Bereichen ausgebaut werden.

Handlungsbedarf besteht vor allem in folgender Hinsicht:

– Die Landschaftsplanung sollte teilvorlaufend oder parallel zur Raum- und Bauleitplanung sowie zu UVP- und SUP-pflichtigen Fachplanungen erarbeitet bzw. überarbeitet werden, damit ihre Inhalte ausreichend in der Gesamt- und in der Fachplanung verankert werden können. Der Umweltrat empfiehlt, eine entsprechende Pflicht im Bundesrecht zu verankern (vgl. OTT, 2000, S. 36). Auf der Grundlage einer solchen Parallelplanung könnte die Landschaftsplanung auch wichtige Funktionen der SUP und UVP übernehmen.

– Erfordernisse, die sich aus der Umsetzung der FFH-Richtlinie, der Freiraumsicherung in Verdichtungsräumen und aus der Notwendigkeit von Gebietskulissen für den Einsatz von Förderprogrammen im ländlichen Raum ergeben, machen eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Landschaftsplanung und Raumplanung nötig. Fachplanerische, regionalwirtschaftliche und förderpolitische Aspekte müssen in der Raumplanung koordinierend zusammengeführt und Umsetzungsmöglichkeiten aufgezeigt werden (MKRO, 1996). Insbesondere hinsichtlich der Durchführung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung und der gemeindlichen Anpassungspflicht im Fall der planexternen Kompensation ist die verstärkte Ausweisung von Entwicklungsflächen für Natur und Landschaft in der Regionalplanung erforderlich. Die Landschaftsplanung muss diese Aufgaben der Regionalplanung unter Naturschutzgesichtspunkten besser vorbereiten.

– Zur Etablierung eines einheitlichen Planungs- und Aufgabenverständnisses ist es erforderlich, bundesweit geltende Mindeststandards im Bereich der Landschaftsplanung festzulegen (s. PLACHTER et al., 2002).

– Die Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Landschaftsplänen sollte in das Bundesnaturschutzgesetz aufgenommen werden.

– Planung sollte verstärkt als Prozess verstanden werden. Die Weiterentwicklung von Plänen kann durch den Einsatz neuer Technologien auf der Grundlage von Erfolgskontrollen sowie im Rahmen der SUP erfolgen.

Der Umweltrat empfiehlt seit langem die Erarbeitung und räumliche Darstellung der Ziele des Naturschutzes von bundesweiter und internationaler Bedeutung in einem Bundeslandschaftskonzept (SRU, 1996, Tz. 262; SRU, 1987, Tz. 472). Ein solches Konzept zielt ab auf

– den durch die Länder zu implementierenden Schutz von Naturressourcen und Gebieten, für die Deutschland eine besondere Verantwortung übernimmt (s. Tz. 45), sowie von Gebieten mit nationaler Bedeutung,

– die Koordinierung von Länderaktivitäten im Bereich des Naturschutzes mit nationaler oder internationaler Bedeutung und bei der Ausgestaltung des Biotopverbundes,

– die strategische Ausrichtung bundespolitischer Naturschutzaktivitäten durch die Förderung der gesamtstaatlich repräsentativen Gebiete,

– die Integration von Naturschutzbelangen in andere Politikfelder auf Bundesebene durch Erarbeitung von naturschutzfachlichen Grundlagen für die Ausgestaltung von Gebietskulissen von Förderprogrammen und

– die Berücksichtigung deutscher Naturschutzbelange in europäischen und internationalen Regelungen.

Die Verankerung eines – unverbindlichen – Bundeslandschaftskonzeptes sollte in einer zukünftigen Revision des Bundesnaturschutzgesetzes berücksichtigt werden.

FFH-Verträglichkeitsprüfung

409. Zur bundeseinheitlichen, rechtskonformen Anwendung der FFH-Verträglichkeitsprüfung sollten – ähnlich dem LANA-Gutachten zur Eingriffsregelung (KIEMSTEDT et al., 1996a und b; KIEMSTEDT und OTT, 1994) – zumindest auf Bundesebene, am besten jedoch auf europäischer Ebene, klare Kriterien für die Beurteilung der Erheblichkeit und der Festlegung von Maßnahmen zur Sicherung des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 erarbeitet werden.

Eingriffsregelung

410. Um die Belange des Naturschutzes in der Abwägung der Eingriffsregelung nach Naturschutzrecht zu stärken, sollte eine Prioritätensetzung bezüglich des Gewichts der betroffenen Funktion von Natur und Landschaft in der Abwägung erfolgen. Der diesbezügliche Ansatz in § 19 Abs. 3 BNatSchG n. F. sollte aufgegriffen und ausgebaut werden. Für die Abwägung sollte eine bundesweit einheitliche Prioritätenliste zur Beurteilung des Wertes der Schutzgüter und Funktionen entwickelt werden, die dann eine einheitliche Grundlage für die Gewichtung gegenüber den entgegenstehenden Belangen der Vorhabenträger böte.

Für die grundlegenden Begriffsbestimmungen der Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleich und Ersatz) sollte ein Mindestmaß an Rechtseinheit in Deutschland gewährleistet werden (vgl. BVerwG – 4 CN 6/99, Urteil vom 31. August 2000). Aus Sicht des Umweltrates müssen die Begriffsbestimmungen dazu noch weiter bundeseinheitlich konkretisiert werden. Analog dazu sollten Standards für die beizubringenden Unterlagen im Zulassungsverfahren festgelegt werden.

Zur Verbesserung der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen sollte eine Pflicht zur Einrichtung von Kompensationsflächenkatastern verankert werden. Ebenso ist ein Nachweis der Flächenverfügbarkeit und eine Umsetzungskontrolle notwendig. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass Gelder zur Kompensation von Eingriffen (aus der Ersatzzahlung) nicht zur Finanzierung von Maßnahmen genutzt werden, die nur noch einen entfernten Bezug zu den verlorengegangenen Funktionen aufweisen. Möglichkeiten zur Kooperation mit geeigneten Partnern (wie der Forst- oder Wasserwirtschaft)

sollten auch bei der Realisierung von Kompensationsmaßnahmen genutzt werden, um Synergismen zu erzeugen und die Basis des Naturschutzes zu erweitern.

6.5 Strategieempfehlungen zur Umsetzung

6.5.1 Naturschutzstrategien in der Umsetzung vor Ort

411. Die vielfach anzutreffende Ablehnung von Maßnahmen des Naturschutzes durch die Betroffenen vor Ort stellt hohe Anforderungen an die Vertreter des behördlichen und ehrenamtlichen Naturschutzes. Um Umsetzungsdefizite zu verringern und die Akzeptanz des Naturschutzes zu steigern, werden seit längerem große Hoffnungen auf „weiche“ Strategien gesetzt. Solche nicht hoheitlichen Strategien umfassen akzeptanzfördernde Maßnahmen, die Kooperation mit den Nutzern, z. B. in gemeinsamen Vermarktungs- oder Tourismusprojekten, oder das Bündnis mit Akteuren, die in Teilbereichen ähnliche Ziele verfolgen. Eine Öffnung des ehrenamtlichen Naturschutzes wie auch der Naturschutzbehörden in diese Richtung hat bereits begonnen. Sie ist unerlässlich, um dem Naturschutz politische Schubkraft zu verleihen und ihn aus der gesellschaftlichen Defensive zu bringen. Bei vielen Adressaten von Naturschutzanliegen wie dem organisierten Sport, der örtlichen Bevölkerung oder den kommunalen Behörden kann durch eine frühzeitige Information, die Beteiligung an der Zielgestaltung und eine transparente Handhabung rechtlicher Regelungen eine höhere Akzeptanz von Naturschutzzielen erreicht werden. Geeignete Maßnahmen können auch auf der Bundesebene ergriffen werden. Beispielsweise können mit den Spitzenverbänden von Landschaftsnutzern Vereinbarungen getroffen und gemeinsame Informationskampagnen über Naturschutzanliegen initiiert werden.

412. Eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine Behebung von Akzeptanzdefiziten, die auf unterschiedlichen Wertvorstellungen beruhen (Tz. 83), ist allerdings, dass die betroffene Bevölkerung keine einschneidenden ökonomischen Nachteile in Kauf nehmen muss. Außerdem ist eine Vielzahl weiterer Bedingungen notwendig, um erfolgreiche Naturschutzprojekte zu initiieren (s. BRENDLE, 1999). Werden Maßnahmen ohne eine ausreichende finanzielle und rechtliche Basis ergriffen, bleibt der Erfolg auf Einzelfälle mit günstigen Konstellationen beschränkt. Wenn Naturschutzvertreter „nichts anzubieten haben“, werden insbesondere die Landnutzer kaum ein Interesse an einer Kooperation entwickeln, es sei denn, im Hintergrund kann mit rechtlichen Maßnahmen gedroht werden. Solange die intensive landwirtschaftliche Produktion mit einem Vielfachen der Finanzen wie die naturschutzgerechte Produktion gefördert wird (SRU, 2002, Tz. 720) und der Naturschutz nur sehr marginal zum Gesamteinkommen in einer Region beitragen kann, stellen Kommunikations- und Kooperationsstrategien *allein* keinen Königsweg des Naturschutzes dar.

413. Deshalb ist die Bereitstellung ausreichender Fördermittel ein wesentlicher Schritt, um die Grundlagen für einen Naturschutz zu legen, der willkommen geheißen wird. Zur Schaffung einer Basis für die Akzeptanz des Naturschutzes sind deshalb auf Bundes- wie auf Landesebene politische Weichenstellungen vorzunehmen, die eine breitere Honorierung von Umweltleistungen ermöglichen und Subventionen abbauen, die naturschädigendes Verhalten honorieren (s. Tz. 395 ff.). Erst bei Erfüllung dieser Voraussetzung können Strategien ansetzen, die Vorurteile abbauen, Synergieeffekte durch Koalitionen und Kooperationen nutzen und Sympathien für den Naturschutz erzeugen. Die bevorstehende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ist eine situative Handlungschance, die der Naturschutz keineswegs ungenutzt lassen sollte.

414. Ein wichtiges Strategieelement zum Abbau von Akzeptanzdefiziten, die auf der Angst vor Bevormundung durch den Naturschutz oder vor der Degradierung zu Dienstleistern beruhen (s. Tz. 85 ff.), ist die Präsentation der Naturschutzanliegen. Es muss verhindert werden, dass Naturschutzziele als Forderung aufgefasst werden. Stattdessen sollten Naturschutzziele, die im Rahmen einer Integration von Schutz und Nutzung verfolgt werden, als Angebot an die Landnutzer zur Honorierung eines Gutes präsentiert werden, auf dessen Erhalt die Gesellschaft großen Wert legt. Naturschutzleistungen wie die Neuentwicklung wertvoller Biotope, die Anreicherung der Landschaft mit Feldgehölzen oder die Anlage von Rainen können durch die verschiedensten Nutzer und auf vielen Flächen erfolgen. Hier sollte die gesellschaftliche Nachfrage nach bestimmten Leistungen auf den entsprechenden Flächen dargestellt und ein Budget zur Honorierung bereitgehalten werden. Bestimmte Leistungen eignen sich auch für einen Ausschreibungswettbewerb.

Durch eine stärker ergebnisbezogene Honorierung werden die Landnutzer zu einer größeren unternehmerischen Innovationsbereitschaft und zur Weiterentwicklung geeigneter naturschutzkonformer Nutzungssysteme angeregt. Wenn nicht mehr die Einhaltung bestimmter Auflagen honoriert wird, sondern das erzielte Ergebnis (RICHTER, 2001, S. 113 f.), könnte auch der Nebeneffekt eintreten, dass Landnutzer sich stärker für die naturräumliche Ausstattung und für die lokale Biodiversität interessieren. Voraussetzung für das Gelingen einer solchen Strategie ist, dass ergebnisorientierte Honorierungsmodelle stärker in die Programmgestaltung der Bundesländer Einzug halten.

Die Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen bereits im Vorfeld von Naturschutzmaßnahmen kann ebenfalls stark zur Versachlichung der Auseinandersetzungen sowie zur Effektivierung des Naturschutzhandelns beitragen (zur Berücksichtigung agrarstruktureller Bedingungen siehe von HAAREN et al., 1999). Nicht immer finden sich aber Lösungen, die dem Naturschutzanliegen genügen und zugleich in die bestehenden Strukturen betroffener landwirtschaftlicher Betriebe integrierbar sind. Gegebenenfalls können Konflikte dann mithilfe der Flurneuordnung entschärft werden.

415. In Großschutzgebieten ist es notwendig, sich ein genaueres Bild von der Art und Ausprägung der so genannten „Akzeptanzkrater“ zu verschaffen. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass sich bei genauerer Analyse ört-

licher Akzeptanzbedingungen häufig auch Interessen identifizieren lassen (Naherholungsinteresse der Wohnbevölkerung, Tourismus), die zumindest teilweise mit Naturschutzzielen übereinstimmen. Deren Vertreter melden sich als schweigende Mehrheit jedoch oft nicht zu Wort, wenn das Thema in der öffentlichen Meinung frühzeitig negativ besetzt wurde. Auf diesen naturschutzkonformen Interessen sollten Koalitionsstrategien aufgebaut werden.

6.5.2 Qualitative und quantitative Veränderungen in der Ausstattung der Naturschutzinstitutionen

416. Der Einsatz von „weichen" Naturschutzstrategien erfordert in der Vorbereitung von Maßnahmen einen höheren Personaleinsatz als ein hoheitliches Vorgehen. Sind die Naturschutzbehörden schon mit der Bearbeitung der hoheitlichen Aufgaben, Stellungnahmen zu Eingriffsvorhaben etc. ausgelastet, scheitert ein anderer Kommunikationsstil bereits an den mangelnden Personalressourcen (s. Tz. 115 ff.). Die personelle Ausstattung der Naturschutzbehörden lässt diesen vielfach nicht die Zeit, eine eigene situationsangepasste Strategie zur Umsetzung der Naturschutzziele zu erarbeiten. Parallel dazu stehen auch keine finanziellen Mittel zur Verfügung, um externe Beratung einzuholen (vgl. Abschnitt 5.1.2). Die Strategiefähigkeit der Vertreter von Naturschutzinteressen wird zudem durch zumeist geringeren politischen Einfluss und ein schwächeres Durchsetzungspotenzial im Vergleich zu den Vertretern der Verursacherbereiche Land- und Forstwirtschaft, Wirtschaft, Bau, Verkehr, Transport, Sport und Tourismus vermindert. Als Voraussetzung für jede neue Form des Naturschutzhandelns müssen deshalb ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen, vor allem durch die Länder und gegebenenfalls die Städte und Kreise, bereitgestellt werden. Der Wandel hin zum „kooperativen Staat" verlangt aber auch, dass den Behördenvertretern mehr Spielraum für Kooperation eingeräumt wird (FÜRST, 2002). Dazu gehört eine großzügigere Gestaltung der Entscheidungs- und Ermessensspielräume nachgeordneter Behörden. Auch Zusatzqualifikationen, wie insbesondere Management- und Kommunikationskompetenz, sind für Behördenvertreter hilfreich.

Die Bereitstellung ausreichender personeller Kapazitäten für die neuen Strategien kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. Einerseits können weitere Kapazitäten in den Naturschutzbehörden aufgebaut werden. Andererseits wird von vielen Seiten gefordert, nicht die Naturschutzbehörden aufzurüsten, sondern Naturschutzfachleute in den anderen Fachbehörden bereitzustellen, wie in den bereits gegenwärtig relativ gut ausgestatteten Straßenbaubehörden oder in der Landwirtschaftsverwaltung. Soll das zweite Konzept funktionieren, müssen allerdings zwei Bedingungen erfüllt sein:

1. Es muss Naturschutzfachpersonal eingestellt werden; die Beschäftigung von Verwaltungsfachleuten oder die Übernahme von Mitarbeitern anderer Verwaltungen wie von Straßenbauingenieuren reichen erfahrungsgemäß nicht aus.
2. Es müssen ausreichend große personelle Einheiten geschaffen werden, um tatsächlich eine Umsetzung der Naturschutzbelange innerhalb der Fachbehörde bewirken zu können.

Ein drittes, erfolgversprechendes Modell kann die Auslagerung einer Vielzahl von Arbeitsfeldern aus der Behörde sein. Während diese weiterhin die hoheitlichen Aufgaben übernimmt, könnten neugeschaffene „Landschaftsagenturen" insbesondere solche Aufgaben erledigen, die eine hohe Flexibilität im Umgang mit Nutzern und anderen Akteuren erfordern. Je nach Problemsituation in einer Region können diese Agenturen sehr unterschiedlich zugeschnitten sein. Mögliche Aufgabengebiete wären Beratungstätigkeiten, Pflegearbeiten, Flächen- und Maßnahmenmanagement (für die Eingriffsregelung) ebenso wie die finanzielle Verwaltung von Kompensationszahlungen, die Zusammenarbeit mit landwirtschaftlichen Kooperationen in Wasserschutzgebieten, die Unterstützung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinitiativen oder die Akquisition von Fördermitteln. Auch für die Organisation und Konstruktion solcher Agenturen sind verschiedene Modelle denkbar. Kommunen, der ehrenamtliche Naturschutz oder Wasserversorger können sich ebenso beteiligen wie Vertreter der Landnutzer.

6.5.3 Das Konzept einer differenzierten Landnutzung als Grundlage der Strategiebildung

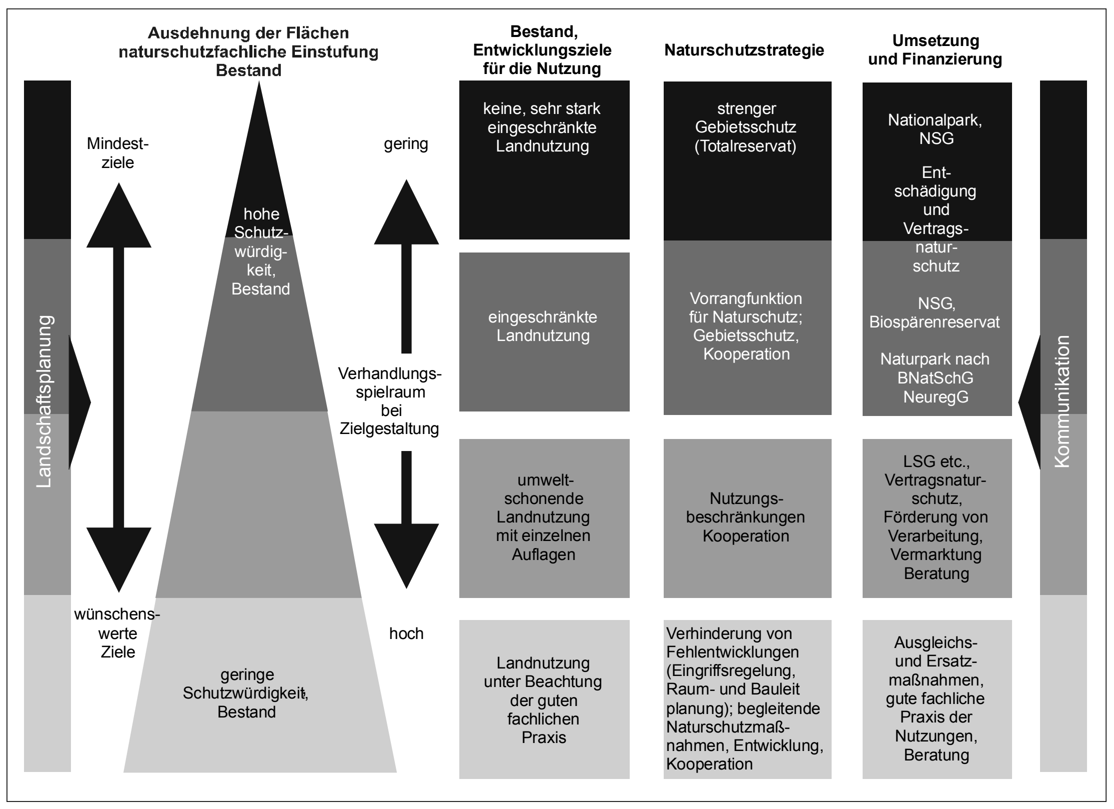
417. Während die vorgenannten Strategiebausteine unabhängig von räumlichen Zusammenhängen gelten, muss ein effektives strategisches Vorgehen des Naturschutzes darüber hinaus auch an die räumlichen Bedingungen angepasst werden. Als Grundlage einer Naturschutzstrategie, die unterschiedliche Raum- und Umsetzungssituationen für Naturschutzziele in Betracht zieht, eignet sich das Konzept der differenzierten Landnutzung, wie es der Umweltrat mehrfach empfohlen hat (erstmals HABER, 1971, 1972, 1979; ODUM, 1969; auch SCHEMEL, 1976; SRU, 1987; auch SRU, 1996, Tz. 13 ff.). Dieses Konzept sollte weiterentwickelt werden, wobei Aspekte wie die Rahmenbedingungen der Landnutzer, die problematische Akzeptanz von Naturschutzzielen und vor allem die Empfindlichkeit und Funktionen des Naturhaushaltes zu berücksichtigen wären.

418. Unter Zugrundelegung der Ziele des Naturschutzes und seiner Ansprüche an Raumnutzung und -gestaltung können drei Teilstrategien eines modifizierten Konzeptes differenzierter Landnutzung (Abb. 6-2) unterschieden werden:

- Vorrangfunktion für Naturschutz mit a) Totalschutz (keine oder nur sehr eingeschränkte Nutzung) und b) mit eingeschränkter Landnutzung,
- Integration von Naturschutz und Nutzungen (umweltschonende Landnutzung mit einzelnen Auflagen) und
- Vorrangfunktion für Nutzungen (Landnutzung unter Beachtung der „guten fachlichen Praxis").

Abbildung 6-2

Differenzierte Landnutzung und situationsangepasste Naturschutzstrategien



Quelle: von HAAREN und VORLITZ, 2002; nach HABER, 1971, 1972, 1979; auch BRINKMANN, 1997; von HAAREN, 1988; ERZ, 1978

419. Die Strategiewahl sollte nach naturschutzfachlichen Kriterien unter Berücksichtigung des zu erhaltenden Bestandes getroffen werden. In Situationen mit sehr intensiver Nutzung sind in der Regel wenig Elemente mit hoher Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz vorhanden, jedoch können erhöhte Empfindlichkeiten der abiotischen Naturgüter des Bodens oder die Lage von Flächen im direkten Einzugsbereich von Gewässern besondere Nutzungseinschränkungen notwendig machen. Darüber hinaus bestehen in solchen Räumen Möglichkeiten der Entwicklung von Natur und Landschaft. In der Nähe von Siedlungen können vorzugsweise die Erholungsfunktionen verbessert werden. Naturschutzziele, die nicht bestimmte Standortbedingungen voraussetzen, können schwerpunktmäßig dort umgesetzt werden, wo die Nutzungsbedingungen dies begünstigen, häufig weil der Nutzungsdruck ohnehin geringer ist. In der Regel fallen dann auch geringere Umsetzungskosten für den Naturschutz an. Konflikte zwischen Naturschutz und Landnutzung müssen also in intensiv genutzten Gebieten nicht in besonderer Schärfe auftreten. Auf einem Großteil der Fläche würde in solchen Regionen die Einhaltung der guten fachlichen Praxis ausreichen, um Grundforderungen des Naturschutzes zu erfüllen. Die meisten darüber hinausgehenden Naturschutzleistungen könnten von den Landnutzern frei angeboten werden. Auch in der Förderpolitik sollte sich eine solche räumliche Differenzierung spiegeln. Flächendeckend sollten lediglich Maßnahmen zur Reduzierung von Schadstoffbelastungen durch Düngemittel und Pflanzenschutzmittel (wie der ökologische Landbau) und gegebenenfalls die Anreicherung der Feldflur mit Landschaftselementen gefördert werden.

In anderen Räumen muss der Naturschutz dagegen aufgrund des hohen Wertes und der Empfindlichkeit der Naturgüter Vorrang erhalten, denn dort ist eine stärkere Anpassung der Landnutzungen in der Regel auf ganz bestimmten Flächen notwendig. Auch hier ist anzuraten, auf nicht prioritären Flächen die gesellschaftliche Nachfrage nach Naturschutzleistungen lediglich bekannt zu machen; die Landnutzer erhalten damit die Gelegenheit, freiwillige Angebote zur Erfüllung der Leistungen zu machen. Die Differenzierung von Prioritätsräumen, in denen der Naturschutz gegebenenfalls auch mit einschneidenden hoheitlichen Mitteln Mindestziele verfolgt, und weiteren Räumen, in denen eine weniger spezifische bzw. dringliche Nachfrage nach Naturschutzleistungen dargestellt wird, erhöht die Akzeptanz der Landnutzer. Wichtig ist die transparente und einfach nachvollziehbare Einteilung in die verschiedenen Kategorien.

420. In der öffentlichen Wahrnehmung ist vor allem der Konflikt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz dominierend. Die Zukunft der Landwirtschaft wird in vielen Räumen mit ungünstigen Produktionsbedingungen jedoch auch davon abhängen, ob es gelingt, Einkommensalternativen zu schaffen, denn eine am Preisniveau des Weltmarktes orientierte Produktion dürfte nur auf den Gunststandorten und bei entsprechenden Betriebsstrukturen möglich sein. Das zunehmende Interesse der landwirtschaftlichen Betriebe an alternativen Finanzierungsmöglichkeiten wird die Konflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft verringern, wenn ausreichende Mittel zur Finanzierung von Naturschutzleistungen verfügbar sind.

Die Aufteilung der Flächen in Gebiete mit unterschiedlichen Vorrangfunktionen (s. Abb. 6-2, Seite 163) stellt nur eine Einteilung für die großräumige Ausweisung von Vorrangräumen und die Entwicklung entsprechender gesamträumlicher Strategien dar. Bei genauerer Betrachtung durchdringen sich die Raumtypen kleinräumig, sodass bei großmaßstäbigen Planungen innerhalb von Vorrangebieten der Nutzungen auch kleinflächige Gebiete berücksichtigt werden können, in denen der Naturschutz Priorität hat.

6.5.4 Teilstrategien zur Umsetzung im Raum

6.5.4.1 Vorrangflächen für den Naturschutz

421. Natürliche Standortvielfalt und eine hohe Varianz von Arten und Lebensgemeinschaften können nur in großflächigen Gebieten angemessen erhalten werden. Dynamische Prozesse in der Landschaft setzen Gebiete voraus, in denen die verschiedenen Entwicklungsphasen wiederholt nebeneinander vorkommen und ablaufen können. Viele Tier- und Pflanzenarten benötigen für den Erhalt reproduktionsfähiger Populationen große, störungsarme Lebensräume, in denen zudem verschiedene Lebensraumtypen (Biotopkomplexe) vorhanden sein müssen. Auch zu den Populationen in ähnlichen, benachbarten Gebieten müssen Austauschbeziehungen möglich sein. Bei einer Reduktion der Flächengröße verschiebt sich das Artenspektrum von den „Spezialisten“ (Arten mit besonderen Lebensraumansprüchen) oft hin zu den migrationsfreudigen Generalisten (Kulturfolgern). Hierdurch kommt es zu einem Verlust an biologischer Vielfalt. Deshalb ist die Flächengröße der Schutzgebiete in vielen Fällen sowohl bei nutzungsabhängigen Halbkulturbiotopen als auch bei eigendynamischen Lebensräumen entscheidend für die Erreichung gesetzter Ziele.

Totalschutz

422. Ein strategisches Ziel sollte es sein, die bundesweit bedeutsamen naturnahen, weitgehend ungenutzten Lebensräume in einem System großflächiger Schutzgebiete zu sichern. Die Fläche dieses Systems müsste die Flächen der derzeitigen Nationalparke und gesamtstaatlich repräsentativen Räume erheblich überschreiten. Weitere Zerschneidungen und Standortnivellierungen sind unbedingt zu vermeiden. Hier bedarf es dringend abwägungsfester Schutzpositionen, die nicht durch Kosten-Nutzen-Analysen relativiert werden dürfen (etwa bei Verkehrsprojekten). Die Schutzbemühungen müssen sich auch auf die zum Schutz größerer Gebiete erforderlichen angrenzenden genutzten Randzonen erstrecken. Große zusammenhängende ungenutzte Lebensräume müssen mit ausreichend großen Pufferflächen umgeben sein. Zonierungskonzepte können die ungenutzten Lebensräume vor unerwünschter Außeneinwirkung schützen. Bereits zerschnittene (isolierte) oder abgetrennte Flächen sollten verstärkt in den großflächigen Schutz einbezogen werden, um einen ungestörten Artenaustausch zu ermöglichen.

423. Die meisten Waldschutzgebiete nach den Landeswaldgesetzen besitzen noch eine zu geringe Flächengröße (10 bis 50 ha). Wegen des hohen Lebensraumanspruchs von Waldarten ist dadurch aus naturschutzfachlicher Sicht eine ungestörte Entwicklung nicht hinreichend gewährleistet. In Deutschland, als einem von Natur aus waldreichen Land, sollten deshalb verstärkt große ungenutzte Waldlebensräume geschützt werden. Die FFH-Richtlinie enthält Vorgaben für den Schutz verschiedener Buchenwaldgesellschaften, Eichen- und Eichen-Hainbuchen-Waldgesellschaften, Auwaldgesellschaften entlang großer Flüsse sowie von Hang-, Bruch-, Sumpf- und Moorwäldern. Zahlreiche der durch die FFH-Richtlinie geschützten mitteleuropäischen Lebensraumtypen, für die Deutschland weltweit eine besondere Verantwortung trägt, sind unter Schutzgesichtspunkten deutlich unterrepräsentiert. Insbesondere mangelt es zurzeit noch an einem großflächigen Schutz der für Deutschland besonders charakteristischen mitteleuropäischen naturnahen Buchenwälder verschiedener Ausprägung. Dieser sollte als nationale Aufgabe verstanden werden. Ein Buchenwald-Nationalpark kann auch der Forstwirtschaft zur Veranschaulichung natürlicher Entwicklungs- und Waldwachstumsprozesse im Vergleich zu genutzten Wäldern dienen. Der Umweltrat empfiehlt deshalb, die in Deutschland besonders vielgestaltigen Buchenwaldgesellschaften auf einer angemessen großen Fläche im Status eines Nationalparks unter Schutz zu stellen.

Auch die Auen der großen Flüsse sind als potenzielle Gebiete für die Entwicklung von großflächigen naturnahen Auenökosystemen in ihrer Überschwemmungsdynamik zu erhalten und zu entwickeln. An ökologisch bedeutsamen Flüssen und Flussabschnitten sollten keine weiteren Ausbaumaßnahmen vorgenommen werden.

424. Wichtigstes Hindernis eines bundesweit abgestimmten Vorrangflächenschutzes ist die verfassungsrechtlich vorgegebene ausschließliche Länderkompetenz für die Schutzgebietsausweisung der infrage kommenden Schutzgebietskategorien „Nationalpark“, „Naturschutzgebiet“ und „Biosphärenreservat“, wobei in Kernzonen von Biosphärenreservaten ebenfalls ungenutzte Naturschutzgebiete liegen können. Es ist nicht zu übersehen, dass diese Länderkompetenz zunehmend zu internationalen und europarechtlichen Schwierigkeiten führt (bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie und von Natura 2000, insbesondere der Gebietsauswahl und Gebietsmeldung; Abschnitt 5.2.4). Einige Bundesländer mit besonders hohem Naturpotenzial sind mit den finanziellen Konsequenzen eines großflächigen, konsequenten Schutzes überfordert.

Eine auf naturschutzfachlichen Erwägungen des Bundesamtes für Naturschutz basierende Konzeption für den Schutz national bedeutsamer Gebiete ist sinnvoll, aber wegen ihres lediglich empfehlenden Charakters nicht ausreichend. Der Umweltrat hält deshalb ein Mindestmaß an Bundeskompetenz für national bedeutsame, ungenutzte Vorrangflächen des Naturschutzes für erforderlich. Die politischen Hürden für eine entsprechende Verfassungsänderung sind allerdings hoch, sodass zunächst andere Wege wie der weitere Ausbau der Förderung von Naturschutzgroßprojekten zu verfolgen sind.

425. Geeignete Instrumente für die Umsetzung des Totalschutzes sind Ausweisungen von Kernflächen in Nationalparken und großen Naturschutzgebieten. In Kooperation mit der Forstwirtschaft ist ein Totalschutz auch nach Bundeswaldgesetz bzw. den Waldgesetzen der Länder möglich (Bannwälder, Naturwaldreservate). Wegen des Nutzungsausschlusses sollten sich die großen ungenutzten Flächen möglichst vollständig in öffentlichem Eigentum (oder in der Trägerschaft von Naturschutzverbänden) befinden. Private Nutzer sollten im Zuge von Flächenankauf oder Flächentausch im Rahmen von naturschutzbezogenen Flurbereinigungen aus den Gebieten herausgekauft werden, soweit sie weiterhin Nutzungsinteressen verfolgen wollen.

Vorrangfunktion für den Naturschutz mit eingeschränkter Landnutzung

426. Eine große Zahl von schutzwürdigen ungenutzten Flächen liegt außerhalb von Großschutzgebieten und ist von geringer Größe. Dies betrifft viele der gesetzlich geschützten Biotope (§ 30 BNatSchG n. F.) und der nach der FFH-Richtlinie geschützten Lebensraumtypen. Über die Art des Schutzes solcher kleinflächigen Sukzessionsgebiete sollte im Rahmen eines Naturschutzgesamtkonzeptes innerhalb der Vorrangräume mit eingeschränkter Landnutzung entschieden werden. Ansonsten steht in diesen Vorrangräumen des Naturschutzes die Erhaltung oder Entwicklung einer naturschutzangepassten Landnutzung im Vordergrund. Notwendig ist eine angepasste Landnutzung immer dann, wenn besonders bedeutsame Funktionen des Naturhaushaltes oder der einzelnen Naturgüter von der Nutzung der Landschaft abhängen. Dies ist der Fall bei der Mehrzahl der derzeit existierenden schutzwürdigen und gefährdeten Biotoptypen wie Halbtrockenrasen und Feuchtgrünland. Ein Vorrang des Naturschutzes und eine Anpassung der Nutzungen kann allerdings nur dann realisiert werden, wenn ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um den beteiligten Landnutzern eine Einkommensperspektive im Naturschutz zu eröffnen. Der hoheitliche Schutz (als Biosphärenreservat oder Naturschutzgebiet) ist zwar in der Regel eine notwendige Voraussetzung; er erfordert jedoch ebenfalls Entschädigungen. Stehen die nötigen Mittel nicht zur Verfügung, müssen die Naturschutzansprüche auf kleinere Flächen beschränkt werden. Besteht in Räumen mit geringem Ertragspotenzial ohnehin keine ausreichende Einkommensperspektive mehr für die Landnutzung, ist flächenscharf darzustellen und abzuwägen, ob und auf welchen Flächen eine Sukzession zugelassen werden kann und wo zur Erhaltung besonders bedeutsamer Lebensräume und sonstiger Landschaftsfunktionen eine Pflege unerlässlich ist. Als Allianzpartner des Naturschutzes für die Pflege solcher Flächen und gegebenenfalls für die Offenhaltung der Landschaft in den übrigen Bereichen bieten sich innerhalb dieser Vorrangräume häufig der Tourismus, der organisierte Sport oder die Wasserwirtschaft an.

427. Ein besonderes Problem kleiner Schutzgebiete stellt die Gefährdung durch schädliche Randeinwirkungen dar. Pufferzonen mit abgestufter Nutzungsintensität können hier als Schutz dienen. Diese können bei Naturschutzgebieten verhältnismäßig leicht über die Schutzgebietsverordnungen eingerichtet werden. Bei den gesetzlich geschützten Biotopen und den Lebensraumtypen nach der FFH-Richtlinie fehlt diese Möglichkeit, wenn bei diesen nicht gleichzeitig auch ein Schutz als (Natur-) Schutzgebiet vorliegt. Deshalb sollten auch die genutzten Vorrangräume des Naturschutzes auf Bundes- oder Landesebene großräumig ausgewiesen und der Mittelbedarf für den Schutz von Natur- und Landschaft im Rahmen eines strategischen Umsetzungskonzeptes einkalkuliert werden.

Nutzungseinschränkungen oder Nutzungsausschluss auf belasteten Flächen

428. Eine weitere Kategorie von Flächen, auf denen aus Natur- und Umweltschutzgründen ein Verzicht oder eine weitgehende Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung angebracht ist, sind Flächen mit durch Schadstoffe kontaminierten Böden oder Flächen, die durch Bergbautätigkeit beeinträchtigt sind. Entsprechende Gebiete finden sich zum Teil großräumig in Flussauen, im Einflussbereich umweltintensiver Industrien, im unmittelbaren Randbereich von vielbefahrenen Autobahnen (insbesondere Bleialtlasten), auf ehemaligen Rieselfeldern, Truppenübungsplätzen etc. Diese Flächen können entweder der Sukzession überlassen werden oder sollten zur Produktion von nachwachsenden Rohstoffen genutzt werden.

429. Im Falle kontaminierter Böden, deren Belastung bekannt ist, sind häufig vor Ort Allianzen zwischen Naturschutz und Landwirtschaft möglich, da auch die Landwirtschaft ein Interesse an der Abgabe bzw. Umnutzung solcher Nutzflächen haben dürfte. Die Finanzierung bestimmter Nutzungsänderungen kann über die EU-Stilllegungsprämie erfolgen, die bisher auch den Anbau nachwachsender Rohstoffe fördert. Problematisch ist allerdings die Finanzierung der völligen Nutzungsaufgabe. Sollen stärker belastete Flächen dauerhaft aus der Produktion ausscheiden und/oder sind Pflegemaßnahmen zur Bodenreinigung anzustreben, ist mit erheblichen Kosten zu rechnen. Die Verursacher können in der Regel nicht (mehr) zur Finanzierung herangezogen werden. Deshalb werden Flächen mit extremen Bodenbelastungen wie Industrie-Altlastenflächen häufig von der öffentlichen Hand durch Landesentwicklungsgesellschaften angekauft, saniert und wieder weiterverkauft. Teilweise besteht die Sanierung auch in einer bloßen Einkapselung wie bei dem großen Projekt „Centro Oberhausen“. Länderprogramme

existieren für diesen Zweck bisher nicht. Für die Finanzierung der Mehrzahl der notwendigen Flächenstilllegungen verbleiben deshalb lediglich die Kommunen als mögliche Unterstützer. In diesem Problemfeld muss verstärkt nach neuen Finanzierungswegen gesucht werden.

6.5.4.2 Integration von Schutz und Nutzung

430. Das Ziel einer Integration von Schutz und Nutzung ist die Sicherung einer nachhaltigen Landschaftsnutzung. Dabei geht es insbesondere um Nutzungen der Land- und Forstwirtschaft und der Erholung. Eine Integrationsstrategie wird großräumig dort verfolgt, wo die Schutzwürdigkeit und Empfindlichkeit des überwiegenden Teils der Landschaftsfunktionen weniger bedeutend ist als in den Vorrangräumen des Naturschutzes. Auf kleineren Flächen können aber auch innerhalb der Räume, in denen großräumig eine gleichberechtigte Integration von Schutz und Nutzung anzustreben ist, schutzwürdige kleine Vorrangflächen des Naturschutzes eingestreut sein. Eine Integrationsstrategie des Naturschutzes sollte aktiv verfolgt werden, wenn die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, der Wert der Lebensräume oder die Schönheit der Landschaft auf deren Nutzung beruht. Auch bioklimatische Funktionen der Landschaft oder die Höhe der Grundwasserneubildungsrate sind von einer Offenhaltung der Landschaft abhängig und machen bestimmte Nutzungen unter Wahrung von Schutzgesichtspunkten sinnvoll. Historische Kulturlandschaften mit Grünland, Acker, Feldgehölzen und für die Erholung nutzbare Wälder lassen sich nicht generell durch Urwald ersetzen. Eine Integration von Schutz und Nutzung ist auch in solchen Landschaften notwendig, in denen zwar die landwirtschaftliche Nutzung aufgrund natürlicher oder sonstiger günstiger Produktionsbedingungen hohe Priorität hat, die Empfindlichkeit des Naturhaushaltes (z. B. eine hohe Eintragsgefährdung des Grundwassers) aber über die gute fachliche Praxis hinausgehende Nutzungsbeschränkungen erfordert.

431. Land- und Forstwirtschaft sind im Rahmen dieser Integrationsstrategie die nächstliegenden Bündnispartner des Naturschutzes. Staats- und Körperschaftsforst verfolgen gemäß ihrem Auftrag ebenfalls Naturschutzziele. Die Bildung von Bündnissen vor Ort – oder auch von überörtlichen strategischen Allianzen – mit der Landwirtschaft kann auf verschiedenen Wegen erleichtert werden:

- Die Eröffnung von Einkommensalternativen in der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung naturschutzkonform erzeugter Produkte oder im Bereich des Ökotourismus ist für einige landwirtschaftliche Betriebe attraktiv, erfordert aber einen hohen Zeit- und Mitteleinsatz in der Organisations- und Startphase. In der Regel ist bei weiter gehenden Ansprüchen des Naturschutzes an die Produktion auch bei einer Koppelung mit Vermarktungsstrategien weiterhin ein Ausgleich notwendig.
- Besondere Bedeutung kommt der unter Tz. 200 f. angesprochenen Nachfragestrategie des Naturschutzes zu. Da die Naturschutzleistungen durch die Landnutzer in Gebieten mit einer Integration von Schutz und Nutzung ganz überwiegend freiwillig erfolgen sollen, müssen Akzeptanzhemmnisse ausgeräumt werden. Solche Leistungen dürfen nicht als von außen aufgedrängte Pflicht oder Erwartung gesehen werden, sondern als die freiwillige Befriedigung einer gesellschaftlichen Nachfrage bzw. als „Produktion von Naturschutzleistungen“ für den Markt. Landwirtschaftliche Betriebe, die auf Extremstandorten wirtschaften, können so erstmalig die dort vorhandenen spezifischen Standortqualitäten „vermarkten“, indem sie Biotopentwicklung statt landwirtschaftliche Produktion betreiben. Werden die Leistungen flächenunspezifisch – nicht von einem bestimmten Landwirt und auf einer bestimmten Fläche – erwartet, können solche Leistungen in größeren Räumen mit vielen Anbietern auch ausgeschrieben werden. Die günstigsten Anbieter von Feldgehölzpflanzungen erhalten dann Zahlungen aus einem dafür bereitstehenden Budget.

Agrarumweltprogrammen kommt zur Finanzierung einer solchen Integrationsstrategie eine besondere Bedeutung zu, weil sie neben der Vermarktungsförderung das wichtigste Instrument sind, um eine solche freiwillige Produktionsumstellung anzureizen und zu unterstützen. Sie sollten, wo immer möglich, als ergebnisbezogene Honorierungsmodelle in Kombination mit einem Bieterverfahren ausgestaltet werden. Überall dort, wo keine speziellen Ziele des Naturschutzes verfolgt werden müssen, stellt der ökologische Landbau eine attraktive Alternative zur Integration von Schutz und Nutzung dar.

6.5.4.3 Vorrang der Nutzung

432. In Gebieten mit geringer Schutzwürdigkeit und Empfindlichkeit der Landschaftsfunktionen auf dem überwiegenden Teil der Flächen und hohen Nutzungsansprüchen tritt der Naturschutz hinter die Nutzungsansprüche zurück. Vorranggebiete der Landwirtschaft, die über ein hohes natürliches Ertragspotenzial verfügen, wie die Börden, weisen aufgrund der wenig durchlässigen Deckschichten und der nährstoffreichen Böden unter vielen Gesichtspunkten eine geringere Empfindlichkeit gegenüber Nutzungseinflüssen auf als Gebiete mit an nährstoffarme Bedingungen gebundenen Lebensgemeinschaften, durchlässigen Böden und einem geringeren Ertragspotenzial. In den für den Naturschutz nachrangigen Gebieten geht es darum, die Einhaltung der guten fachlichen Praxis sicherzustellen und den Landnutzern darin durch eine umweltbezogene Beratung Hilfestellung zu leisten. Eine geeignete Möglichkeit zu einer noch weiter gehenden und für den Naturschutz kostenneutralen umweltschonenden Landnutzung stellt auch hier der ökologische Landbau dar. Standorte mit hohem Ertragspotenzial eignen sich häufig in besonderem Maße für die landwirtschaftliche Erzeugung unter Einsatz geringer Mengen von schadstoffhaltigen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Weiter gehende Ansprüche des Naturschutzes richten sich häufig auf kleinere Einzelflächen. Diese Ziele sind mit Agrarumweltprogrammen und gegebenenfalls auch mit Schutzgebietsausweisungen oder Flächenankäufen umsetzbar. Auch können Landnutzer

auf beliebigen Flächen Umweltleistungen anbieten. Solche Leistungen könnten in der Neuanlage von Feldgehölzen und Gewässerrandstreifen oder speziellen Leistungen für den Arten- und Biotopschutz wie zum Schutz des Feldhamsters bestehen. Koalitionspartner für solche Maßnahmen sind Jäger und Jagdgenossenschaften, Sportfischer und Landwirte, die nicht auf die Nutzung des letzten Quadratmeters angewiesen sind.

Bei insgesamt stark limitiertem Budget wird von Naturschutzseite aber im Zweifelsfall der Einsatz von Fördergeldern auf Vorrangflächen des Naturschutzes oder in umweltempfindlichen stark gefährdeten Bereichen vorzuziehen sein.

6.6 Umweltbeobachtung

433. Durch die Umsetzung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie sowie durch die Verankerung der Umweltbeobachtung im Bundesnaturschutzgesetz (§ 12 BNatSchG n. F.) ist die Verpflichtung zur Beobachtung von Natur und Landschaft dahin gehend gewachsen, nicht nur allgemeine Umweltdaten zu erheben, sondern auch vermehrt naturschutzbezogene und damit auch naturgutübergreifende Detailinformationen bereitzustellen. Ebenso ist im Zusammenhang mit der vorgeschriebenen Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der EU-Struktur- und EU-Agrarumweltprogramme, aber auch aufgrund der Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie sowie der EU-Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung ein erheblicher Bedarf an Berichterstattung entstanden, dem zurzeit nicht auf der Grundlage einer bundesweit vorliegenden Datenbasis befriedigend entsprochen werden kann. Diese Entwicklung nimmt der Umweltrat zum Anlass, erneut einige aktuelle Anforderungen an die Inhalte einer solchen sektorübergreifenden Umweltbeobachtung zu formulieren:

– Für naturschutzbezogene Aussagen ist sowohl eine flächendeckende als auch eine repräsentative Dokumentation aller Schutzgüter, ihrer relevanten Eigenschaften und Funktionen und deren Veränderungen erforderlich. Dabei kommt einer flächendeckenden, EU-weit vergleichbaren Erhebung von Naturschutzdaten im Sinne einer politikfähigen breiten Datengrundlage hohe Bedeutung zu. Die repräsentative, vertiefende Dokumentation von speziellen Schutzgütern darf darüber aber nicht vernachlässigt werden. Der vielfältige, bereits vorhandene Datenbestand müsste gebündelt, vernetzt und so ergänzt werden, dass eine Einstufung der Schutzwürdigkeit und der verursacherbezogenen Gefährdung der einzelnen Schutzgüter möglich wird.
– Um umweltpolitische Zielsetzungen überprüfen zu können, werden Beobachtungsdaten benötigt, die Handlungsbedarf aufzeigen. Die noch fehlenden Indikatoren, die den Belastungszustand und die Veränderungen von Natur und Landschaft ausreichend abbilden könnten, müssen deshalb zügig erarbeitet werden.
– Die Daten zu Schutzgebieten, Biotopen und Biotoptypen, Pflanzen- und Tierarten und deren Entwicklung bedürfen, gerade mit Blick auf entsprechende Berichtspflichten von EU-Richtlinien, einer regelmäßigen Aktualisierung.
– Nutzungseinflüsse des Menschen werden bislang zu wenig in Kombination mit naturschutzbezogenen Umweltdaten abgebildet. Deshalb ist die Untersuchung der Entwicklung auf verschiedenen Standorten insbesondere im Hinblick auf den Stand von schleichenden und wenig beachteten Problemen – beispielsweise Bodenverdichtung, Erosion, Stickstoffanreicherung und die Degeneration von Grünlandbiotopen – zu forcieren.
– Die Möglichkeiten einer prognostischen Abschätzung der Effektivität von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Kompensation von Eingriffen oder der Pflege und Entwicklung sollten verbessert werden. Dabei sind Kenntnisse über die Auswirkungen von Eigenentwicklungen auf verschiedenen Standorten im Vergleich zu gelenkten Entwicklungen erforderlich.
– Speziell für den Erfolg von Agrarumweltprogrammen fehlen noch Basisdaten für die Beurteilung der Effektivität der Maßnahmen und der Effizienz des Mitteleinsatzes für den Naturschutz.

434. Eine flächendeckende Dokumentation der Knappheit und von Veränderungen der Schutzgüter setzt voraus, dass die Daten problembezogen und mit naturräumlichem Bezug erhoben werden. Die verschiedenen repräsentativen Lebensräume und Arten müssen entsprechend abgebildet werden.

Da wichtige Planungsentscheidungen für den Naturschutz häufig auf der unteren Ebene gefällt werden, ist eine Zusammenführung und fallweise Ergänzung der für diese Ebene benötigten planungsrelevanten Daten unter Zuhilfenahme der (automatisierten) Satellitenbildauswertung besonders dringlich. Ein weiteres Beispiel ist die Bereitstellung von planungsrelevanten Daten, die bei der Kommentierung von Roten Listen und Verbreitungskarten gesammelt werden.

435. Bei der Beobachtung der Schutzgüter Wasser, Boden und Luft ist eine Ergänzung und teilweise Neuinterpretation der vorhandenen Daten unter Naturschutzaspekten erforderlich. Als Beispiel für eine erweiterte Interpretation von sektoralen Daten eines Bundeslandes ist das Methodenmanagementsystem im Niedersächsischen Bodeninformationssystem NIBIS zu nennen (Tz. 367).

Bundesweite Zustandskarten zum Nährstoff- und Säure-Basen-Haushalt, zur Verdichtungs- und Erosionsgefährdung und zum Bodenwasserhaushalt fehlen. Vorhandene Daten zum Gewässerausbau und zur Gewässergüte müssten um naturschutzrelevante Eigenschaften von Gewässern und ihren Ufern ergänzt werden. Die bei der Waldschadensbeobachtung gewonnenen Daten bedürfen einer Erweiterung um Arten- und Biotopschutzaspekte. Da viele Arten und Lebensräume (z. B. Moore und Magerwiesen) empfindlich auf Stickstoff reagieren, ist eine Fortschreibung der indikatorbasierten Aussagen des

Nitratatlas zu Stickstoffeinträgen und Stickstoffgehalten in Ökosystemen erforderlich, die auch auf kleinräumige Naturschutzaspekte eingeht.

436. Für die in der Land- und Forstwirtschaft typischen Bewirtschaftungsformen sollten an repräsentativen Standorten nutzungsbezogene Daten im Zusammenhang mit Daten über Naturschutzmaßnahmen erhoben werden. Dadurch können die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf unterschiedliche Bewirtschaftungsformen (Intensivlandwirtschaft vs. Ökolandbau) beurteilt werden.

437. Der Umweltrat empfiehlt eine Schwerpunktsetzung bei der Erfassung von Kerndaten des Naturschutzes und von Daten, die für nationale und internationale Berichtspflichten des Bundes erforderlich sind. Das Bundesamt für Naturschutz hat eine entsprechende Bewertungsmethodik für die Bestandsermittlung von Lebensräumen und Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie entwickelt, die auch Grundlage eines bundesweit einheitlichen Pflichtansatzes der kontinuierlichen Datenerhebung für die EU-Berichtspflichten werden sollte (BALZER et al., 2002a und b; ELLWANGER, 2002; KEHREIN, 2002;). Die Erhebung darf nicht – wie bislang – allein auf Freiwilligkeit und einer entsprechend heterogenen Datenerfassung beruhen. Die im Rahmen der verschiedenen Berichtspflichten (Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie, Agrarumweltprogramme) zu erhebenden Daten und ihre Auswertungen sollten konzeptionell aufeinander abgestimmt werden, sodass sie mehrfach genutzt werden können.

Ebenfalls werden naturschutzbezogene Daten zu Veränderungen in der genutzten Landschaft sowie darüber hinaus zu allgemeinen Umweltveränderungen an wenigen ausgewählten Standorten, in Biosphärenreservaten, benötigt, die durch eine kontinuierliche ökosystemare Umweltbeobachtung gewonnen werden können. Dieser Ansatz sollte durch eine fragengeleitete Aufklärung spezieller Umweltprobleme ergänzt werden, die zum großen Teil Inhalt von Forschungsprojekten sein kann. Auf die erforderliche Integration einer dauerhaften Beobachtung gentechnisch veränderter Organismen in die ökologische Umweltbeobachtung hat der Umweltrat bereits hingewiesen (SRU, 1998, Kapitel 3.2).

Auch die für planerische Zwecke erforderlichen Basisdaten des Naturschutzes sollten nach einheitlichen Kriterien erhoben, bewertet und bereitgestellt werden, um eine verbesserte Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes zu gewährleisten.

Da die Flächeninanspruchnahme durch Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft ein zentrales, ungelöstes Problem für den Naturschutz ist und hierfür keine angemessene naturschutzbezogene Datenbasis existiert, empfiehlt der Umweltrat, verbindliche Indikatoren und eine entsprechende Bewertungsmethodik für eine bundeseinheitliche Datenerfassung zu erarbeiten.

6.7 Akzeptanzförderung des Naturschutzes

438. Akzeptanzsicherung und Konfliktbewältigung sind Daueraufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege (SCHRÖDER, 1998). Eine erste Voraussetzung hierfür ist es, dass „Natur" in einer Weise thematisiert wird, die nicht vorrangig Assoziationen an Verbote weckt, sondern Vorstellungen von Reichtum und Vielfalt auslöst. Verbotsschilder am Eingang eines Naturschutzgebiets bewirken wenig, wenn der (Seltenheits-)Wert der vorfindbaren Natur nicht dargestellt wird. Im Hinblick auf wirtschaftliche Vorteile (Tourismus, Naturreichtum als Standortvorteil) ist die Vorstellung von Natur als „Tafelsilber" der Region oft durchaus angemessen. Eine weitere Voraussetzung von Akzeptanz ist es, dass die in diesem Gutachten dargestellte Konstellation von Fremdbestimmtheit (Tz. 85) so weit wie möglich vermieden wird. Es ist keineswegs so, dass Naturverbundenheit auf dem Lande erst von Naturschutzfachleuten verbreitet werden muss. Diese können allerdings den besonderen Wert von vorhandenen Arten vor Ort verdeutlichen und so zu einem Naturschutz durch die Einwohner selbst (einschließlich des nötigen Kontrollverhaltens) beitragen. Eine besondere Erfolgsvoraussetzung sind sinnvolle, begründbare Ziele. Einseitige Vorstellungen von „Wildnis" können, wenn es vorrangig um den Schutz traditioneller Kulturlandschaft geht, die Akzeptanz für einen breit in die Fläche ausgreifenden Naturschutz behindern (vgl. Tz. 94 ff.). Schließlich ist es als Voraussetzung für eine Akzeptanz des Naturschutzes innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten wichtig, dass von den derzeitigen Landnutzern keine Einkommenseinbußen abverlangt und im Gegenteil möglichst positive Anreize für den Naturschutz geschaffen werden. Diese können auch in Verweisen auf *best practice* bestehen. Mittlerweile gibt es vielfältige ökonomische Vorteile des Naturschutzes, die diesen auch mit materiellen Interessen vor Ort in Einklang bringen können. Abgesehen vom Politikstil der Naturschutzakteure, der Verdeutlichung des Wertes des überkommenen Naturvermögens und verbesserter Strategien vor Ort sollten Akzeptanzprobleme des Naturschutzes vor allem durch eine Verbesserung der Anreizstrukturen verringert werden (s. Tz. 251).

Die Bildung von strategischen Allianzen ist ein anderer Ansatz, der insbesondere auf eine Verbesserung der Handlungskapazität hinwirken soll. Eine spezielle, konfliktbezogene Form der Akzeptanzförderung ist schließlich der gezielte und professionell organisierte Diskurs. Auf diese beiden Ansätze soll kurz eingegangen werden.

6.7.1 Allianzbildung

439. Zur Stärkung ihrer Durchsetzungsfähigkeit sollten die Naturschutzakteure verstärkt nach potenziellen Bündnispartnern Ausschau halten. Diese müssen nicht identische Motive und Interessen haben. Es reicht, wenn sie einen potenziellen Nutzen aus dem Naturschutzvorhaben erzielen können und dieses deshalb unterstützen (BRENDLE, 1999). Diesen Nutzen zu identifizieren und offensiv damit zu werben, ist nach Ansicht des Umweltrates eine wesentliche Erfolgsbedingung von Naturschutzpolitik, wobei dies Behörden und Verbände gleichermaßen einbeziehen muss. Im Fall der Wasserversorgung betrifft dies die geringeren Kosten für die Aufbereitung von Trinkwasser durch die Verhinderung

von Grünlandumbrüchen, im Fall der Landwirtschaft die Möglichkeit von Zusatzeinkommen zur Stabilisierung der Einkommenssituation. Voraussetzung für solche Angebote vonseiten des Naturschutzes sind allerdings in der Regel ausreichende Fördermittel zur Honorierung von Nutzungsverzichten bzw. Leistungen der Landwirtschaft. Tourismusbehörden können über die Aussicht auf die Steigerung von Einnahmen als Bündnispartner gewonnen werden, Kommunen könnte die Perspektive eröffnet werden, einen wirtschaftlich vorteilhaften Imagegewinn für die Region und neue Einkommensquellen und Beschäftigungsmöglichkeiten infolge der Stärkung von regionalem Handwerk, Gastgewerbe und Tourismus und der Stabilisierung der Landwirtschaft zu erreichen. Eine solche Allianzpolitik setzt allerdings auch ein verändertes Selbstverständnis des Naturschutzes voraus. Verfechter von Naturschutzbelangen sollten sich in solchen Situationen auch als Wahrer der Interessen des ländlichen Raumes verstehen.

So kann – um ein Beispiel anzuführen – das Umweltministerium gemeinsam mit dem Bau- und Verkehrsministerium auf ein Investitionsprogramm „Brücken für die Natur“ (Tz. 396) hinwirken, um sowohl Zerschneidungseffekte durch bestehende Verkehrswege als auch Verkehrssicherheitsprobleme durch Wildwechsel abzubauen. Die Allianz kann sich eine breite gesellschaftliche Interessenbasis schaffen, indem sie Verbände einbezieht und deren Allianzbereitschaft auf dem Wege einer Dialogstrategie fördert. Denkbar ist auch die Institutionalisierung einer solchen Allianz, beispielsweise durch Gründung einer Einrichtung, die (auch) private Mittel für den gemeinsamen Zweck der Aufhebung von Zerschneidungseffekten bestehender Verkehrswege einwirbt und dabei zugleich auch das weithin fehlende Bewusstsein für das Problem einer Massenvernichtung von Lebewesen im Straßenbereich fördert (JÄNICKE und VOLKERY, 2002).

Naturschutz- und Umweltpolitik werden in Zukunft in starkem Maße auf Sozialinnovationen des genannten Typus angewiesen sein. Dies gilt insbesondere dort, wo die Handlungskapazität gegenüber starken Wirtschaftsinteressen bisher nicht ausreichend gewesen ist und „persistente“ Probleme die Folge waren.

6.7.2 Diskursverfahren

440. Zur Überwindung der Akzeptanzprobleme des Naturschutzes in konkreten Konfliktfällen, insbesondere in Nationalparken, sind in diesem Gutachten partizipative Diskurs- und Mediationsverfahren vorgeschlagen worden (Tz. 110 ff.). Die übergreifende Naturschutzstrategie verlangt hingegen die Akzeptanz der gesamten staatsbürgerlichen Öffentlichkeit. Es kommt daher wesentlich darauf an, das Anliegen des Naturschutzes und die hier vorgeschlagene Naturschutzstrategie nicht nur in den bereits bestehenden Fachöffentlichkeiten und Institutionen (einschließlich der Naturschutzverbände) zu kommunizieren, sondern sie zum Anlass eines gesamtgesellschaftlichen Naturschutzdiskurses zu nehmen.

Solche übergreifenden praktischen Diskurse können nicht beliebig „erzeugt“ werden. Kommunikationsformen und -medien sind aus guten Gründen einer direkten politischen Steuerung nur begrenzt zugänglich. Vonseiten der Politik können aber die Randbedingungen dafür verbessert werden, dass sich die knappe Ressource der öffentlichen Aufmerksamkeit stärker und kontinuierlicher als bisher dem Naturschutz zuwendet. Während der Umweltrat in seinem Umweltgutachten 2002 unter dem Thema „Bürger und aktivierender Staat im Umweltschutz“ (SRU, 2002, Kapitel 2.3, Tz. 73 ff.) Schwerpunkte auf ökologische Markttransparenz und auf die juristische Dimension von Bürgerbeteiligung gelegt hat, soll hier abschließend auf Erfolgsbedingungen eines möglichen Naturschutzdiskurses eingegangen werden.

Im Falle eines gezielten öffentlichen Naturschutzdiskurses – am besten im Zusammenhang mit einer nationalen Naturschutzstrategie – kann davon ausgegangen werden, dass ein allgemeines Interesse an Naturschutzfragen in der Bevölkerung vorhanden ist, eine intensive Fachdebatte in den Wissenschaften, den Institutionen (BfN, BMU, UBA) und den Verbänden (BUND, NABU u. a.) geführt wird und Bedarf an programmatischer und zielorientierter Politikformulierung vorliegt. Die Randbedingungen für einen ambitionierten Naturschutzdiskurs, zu dem das vorliegende Gutachten einen inhaltlichen Beitrag liefern möchte, sind daher als insgesamt keineswegs negativ einzuschätzen.

441. In einigen Phasen wurden Umwelt- und auch Naturschutzprobleme in der deutschen Öffentlichkeit intensiv debattiert. Es handelte sich hierbei zumeist um „dramatische“, gut politisierbare Themen wie das so genannte Waldsterben oder das Robbensterben in der Nordsee. Auch die „Roten Listen“ hatten über ihre fachliche Standardfunktion hinaus eine alarmierende Funktion in der Öffentlichkeit. Die Massenmedien, aber auch der problemorientierte „Interventionsbürger“ treten tendenziell am ehesten auf den Plan, wenn Negativentwicklungen drohen. „Alarmistische“ oder „apokalyptische“ Kommunikationsformen sind aber kaum eine geeignete Grundlage für einen breiten Naturschutzdiskurs. Sie implizieren die Anprangerung von Akteuren (etwa der Landwirte), deren Teilnahme an der Problemlösung gesucht werden muss, und können die Akzeptanzsituation verschlechtern. Sie unterschätzen ebenso Art und Ausmaß, in dem heute Naturschutz auch durch internationale Vorgaben gestärkt wird. Beispielsweise hat die deutsche Landwirtschaft längst – insbesondere angesichts des Einflusses von WTO-Regelungen – keine Wahl mehr, die subventionierte Mengenproduktion von Nahrungsmitteln zunehmend auch durch die „Produktion von Naturschutzleistungen“ zu ersetzen bzw. zu ergänzen. Der für die Problematisierung oft hilfreiche Negativdiskurs hilft auch dort wenig, wo positive Ziele zu verwirklichen sind und Natur nicht nur geschützt, sondern auch entwickelt werden soll, wo es um eine „Wertsteigerung des Naturkapitals“ geht, die einem regionalen Standort auch ökonomisch zum Vorteil gereichen kann. Vor einem „problemvergessenen“ Diskurs, der nur auf „positive Visionen“ setzt, ist gleichwohl ebenfalls zu warnen. Ausgangspunkt des Naturschutzes ist und bleibt bisher die Gefährdung der Natur.

442. Erfolgreiche Politik bedarf eines Zusammenspiels von „institutionalisierten Beratungen mit informell ge-

bildeten öffentlichen Meinungen“ (HABERMAS, 1992, S. 362). Die gegenwärtige Situation ist im Gegensatz hierzu eher dadurch gekennzeichnet, dass der hochgradig spezialisierte Expertendiskurs und das durchaus vorhandene Interesse der breiten Öffentlichkeit häufig unvermittelt nebeneinander stehen. Viele Debatten spielen sich aufgrund ihrer rechtlichen Aspekte primär im Binnenkreislauf der Expertenkulturen ab und dringen, wenn überhaupt, dann nur stark verkürzt an die breite Öffentlichkeit. Daher droht der Naturschutz zu einer Angelegenheit von Experten zu werden. Eine Diskursstrategie muss gegenwärtig vor allem zwei einander komplementären Gefahren entgegenwirken. Zum einen der „expertokratischen“ Gefahr, dass der Naturschutz zu einer Angelegenheit von Wissenschaftlern, Experten, Verbänden und Behörden wird, deren Debatten und Dissense für Laien kaum mehr nachvollziehbar sind. Zum anderen der „populistischen“ Gefahr, dass der Naturschutz mit wenigen plakativen Zielen etwa im Artenschutz identifiziert wird. Hier bestehen noch große Informationsdefizite. So sind beispielsweise viele Bürger nicht mit dem System der Schutzgebietskategorien (Tz. 290 ff.) oder mit den Zielen des Naturschutzes (Tz. 82) und mit den Kriterien der naturschutzfachlichen Wertstufen vertraut. Hinzu kommt, dass dem vorhandenen Interesse am Naturschutz eine schwindende Naturkenntnis, insbesondere im Bereich der Arten und der Landschaftsformen korrespondiert.

Eine erfolgversprechende Diskursstrategie sollte daher beiden Gefahren zugleich begegnen und versuchen, den Graben zwischen Öffentlichkeit und Expertenkulturen zu überbrücken. Zentrales Ziel sollte es sein, auf hierfür geeigneten Foren und in entsprechenden Arenen die kommunikativen Austauschbeziehungen zwischen den Expertenkulturen und der interessierten Laienbevölkerung zu intensivieren.

443. Es bietet sich an, eine zentral initiierte Kommunikationsstrategie durchzuführen, die einen Schwerpunkt auf grundlegende Informationen und Problemvermittlungen legt und im zweiten Schritt auf unterschiedliche Adressatenkreise bezogen wird. Im Sinne naturschutzpolitischer Sektorstrategien (Tz. 395 ff.) kommt es dabei darauf an, dass die Sektoren, die an naturzerstörenden Entwicklungen stark beteiligt sind (wie Verkehr oder Landwirtschaft) gezielt und organisiert mit Langzeitfolgen ihrer Tätigkeit konfrontiert und zur Mitwirkung an der Problemlösung aufgefordert werden. Derartige Kommunikationsstrategien bedürfen jedoch der Ergänzung durch partizipative Kommunikationsformen, in denen vor allem Laien vor Ort in die Lage versetzt werden, aus einer staatsbürgerlichen Perspektive heraus zu einem Urteil zu gelangen. Ansätze zu einer verstärkten Bürgerbeteiligung im Naturschutz wurden und werden in Konzepten und Projekten einer regionalisierten Leitbildentwicklung bereits verfolgt. Eine andere Form sind so genannte Bürgerforen und Konsensuskonferenzen, auf denen Begründungen, Zielsysteme, Instrumente und Strategien des Naturschutzes insgesamt vorgestellt und diskutiert werden. Solche organisierten diskursiven Verfahren sind gleichsam Knoten im Netz umfassender öffentlicher Diskurse. Die einander ähnlichen Konzepte der Bürgerforen und der Konsensuskonferenzen sind im Bereich der Technikfolgenabschätzung bereits in mehreren europäischen Ländern (Dänemark, Niederlande, Schweiz, Deutschland) mit insgesamt guten Ergebnissen zum Einsatz gelangt (hierzu SKORUPINSKI und OTT, 2000, m. w. N.; vgl. auch Tz. 109 ff.). In Deutschland bietet das mittlerweile dichte Netz der Natur- und Umweltzentren, das von öffentlichen oder privaten Trägern betrieben wird, eine gute Infrastruktur für die Diskussion der Naturschutzstrategie in der Form von Bürgerforen, Tagungen usw. an.

6.8 Fazit

444. Die Naturschutzpolitik der letzten Jahre hat wichtige Teilerfolge erzielt. Gravierende Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und ein Verlust an biologischer Vielfalt konnten dennoch nicht verhindert werden. Mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz ist nach mehreren vergeblichen Anläufen eine Stärkung und Modernisierung des Naturschutzes angestoßen worden. Dennoch wird das im Naturschutzrecht enthaltene Instrumentarium alleine nicht ausreichen, die fortschreitende Beeinträchtigung des Naturhaushalts aufzuhalten. Der nächste Schritt muss eine stärkere strategische Ausrichtung des Naturschutzes sein, die auch die europäischen und internationalen Vorgaben auf diesem Gebiet besser umzusetzen vermag.

Naturschutzpolitik muss heute weit über den traditionellen Gebietsschutz hinausreichen und eine integrative Strategie verfolgen. Notwendig ist die verstärkte Integration von Naturschutzbelangen in Politikbereiche wie Landwirtschaft, Verkehr, Energie oder Tourismus. Ebenso erforderlich sind ambitionierte, breit akzeptierte Zielvorgaben, ein erweitertes Instrumentarium und neue Institutionen.

Naturschutz muss strategiefähig werden und die Allianzbildung mit potenziellen Bündnispartnern anstreben. Hoheitliche und konsensuale Politikansätze sollten im Hinblick auf ihre Erfolgschancen kalkuliert miteinander kombiniert werden. Auf hoheitliche Mittel kann der Naturschutz nicht völlig verzichten, weil andernfalls die notwendige Verhandlungsmasse und die Druckmittel im Verhandlungsprozess fehlen würden.

Die Modernisierung der Naturschutzpolitik kann nicht nur eine reine Länderangelegenheit sein. Ein verstärktes bundespolitisches Engagement ist nötig, um die regionalen Aktivitäten zu koordinieren und eine gemeinsame Orientierung im Naturschutz anzustoßen. Aus diesem Grunde regt der Umweltrat die Entwicklung einer nationalen Naturschutzstrategie an, die die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und die verschiedenen europäischen Strategieansätze für Deutschland konkretisiert und ergänzt.

Der Reichtum eines Landes bestimmt sich auch durch den Wert seines Naturvermögens. Naturschutz beinhaltet letztlich auch eine Erhöhung der Lebensqualität. Das Naturschöne hat keinen geringeren Stellenwert als das Kunstschöne. Dem Schutz von Natur und Landschaft sollten künftig eine der Bedeutung dieses Politikfelds angemessene politische Aufmerksamkeit und entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen gewidmet werden.

Anhang

Erlass über die Einrichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltfragen bei dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Vom 10. August 1990

§ 1

Zur periodischen Begutachtung der Umweltsituation und Umweltbedingungen der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen umweltpolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von Sachverständigen für Umweltfragen gebildet.

§ 2

(1) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen besteht aus sieben Mitgliedern, die über besondere wissenschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen im Umweltschutz verfügen müssen.

(2) Die Mitglieder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wissenschaftlichen Instituts, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentanten eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein, oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen, sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 3

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen soll die jeweilige Situation der Umwelt und deren Entwicklungstendenzen darstellen. Er soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder zu deren Beseitigung aufzeigen.

§ 4

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen ist nur an den durch diesen Erlass begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

§ 5

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen gibt während der Abfassung seiner Gutachten den jeweils fachlich betroffenen Bundesministern oder ihren Beauftragten Gelegenheit, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 6

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen kann zu einzelnen Beratungsthemen Behörden des Bundes und der Länder hören, sowie Sachverständigen, insbesondere Vertretern von Organisationen der Wirtschaft und der Umweltverbände, Gelegenheit zur Äußerung geben.

§ 7

(1) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen erstattet alle zwei Jahre ein Gutachten und leitet es der Bundesregierung jeweils bis zum 1. Februar zu. Das Gutachten wird vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen veröffentlicht.

(2) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen kann zu Einzelfragen zusätzliche Gutachten erstatten oder Stellungnahmen abgeben. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit kann den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen mit der Erstattung weiterer Gutachten oder Stellungnahmen beauftragen. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen leitet Gutachten oder Stellungnahmen nach Satz 1 und 2 dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu.

§ 8

(1) Die Mitglieder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen werden vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nach Zustimmung des Bundeskabinetts für die Dauer von vier Jahren berufen. Wiederberufung ist möglich.

(2) Die Mitglieder können jederzeit schriftlich dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gegenüber ihr Ausscheiden aus dem Rat erklären.

(3) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Wiederberufung ist möglich.

§ 9

(1) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen wählt in geheimer Wahl aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von vier Jahren. Wiederwahl ist möglich.

(2) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen gibt sich eine Geschäftsordnung. Sie bedarf der Genehmigung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

(3) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 10

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen wird bei der Durchführung seiner Arbeit von einer Geschäftsstelle unterstützt.

§ 11

Die Mitglieder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratung und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 12

(1) Die Mitglieder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister der Finanzen festgesetzt.

(2) Die Kosten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen trägt der Bund.

§ 13

Der Erlass über die Einrichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltfragen bei dem Bundesminister des Innern vom 28. Dezember 1971 (GMBl 1972, Nr. 3, S. 27) wird hiermit aufgehoben.

Bonn, den 10. August 1990

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Dr. Klaus Töpfer

Literaturverzeichnis

1 Einleitung

AG FFH-VP (Arbeitsgemeinschaft FFH-Verträglichkeitsprüfung) (1999): Handlungsrahmen für die FFH-Verträglichkeitsprüfung in der Praxis. – Natur und Landschaft 74 (2). – S. 65–73.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (Hrsg.) (1999): Daten zur Natur 1999. – Münster: Landwirtschaftsverlag GmbH. – 266 S.

BMU (2000): Umweltbewusstsein in Deutschland. – Stand: Juni 2000. – Berlin: BMU.

BOYE, P. und BAUER, H.-G. (2000): Vorschlag zur Prioritätenfindung im Artenschutz mittels Roter Listen sowie unter arealkundlichen und rechtlichen Aspekten am Beispiel der Brutvögel und Säugetiere Deutschlands. – Bonn-Bad Godesberg: BfN-Schriftenvertrieb im Landwirtschaftsverlag. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65. – S. 71–88.

DROZDOV, A. (2001): Landscape Planning in Russia. – In: HAAREN, C. von, KÜGELGEN, B. von und WARREN-KRETZSCHMAR, B. (Hrsg.): Landscape Planning in Europe. – Hannover: Inst. für Landschaftspflege und Naturschutz. – Report of the international Conference „Landscape Planning in Europe“ 9/99.

DÜRR, H.-J., PETELKAU, H. und SOMMER, C. (1995): Literaturstudie „Bodenverdichtung“, Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes, FKZ 10702004/09. – Berlin, Braunschweig-Völkenrode: Umweltbundesamt.

EEA (European Environment Agency) (1999): Environment in the European Union at the turn of the century, Chapter 3.11. Changes and loss of biodiversity. – Luxembourg.

EEA (2001): Environmental Signals 2001: European Environment Agency regular indicator report. – Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen. – 113 S.

EKARDT, F. (2001): Steuerungsdefizite im Umweltrecht. – Sinsheim: Pro Universitates.

EPPLE, W. (1999): Niedersächsisches Feuchtwiesenschutzprogramm – Bestandsentwicklung und Bruterfolg von Wiesenlimnikolen unter den Bedingungen des Vertragsnaturschutzes des niedersächsischen Feuchtgrünlandschutzprogramms – Siebenjährige Erfolgskontrolle Pilotprojekt „Stollhammer Wisch“, Landkreis Wesermarsch, Niedersachsen, 1993–1999. – Stadland, unveröff.

FELDWISCH, N. und FREDE H-G. (1998): Stoffeinträge in Gewässer aus der Landwirtschaft – In: FREDE, H.-G. und DABBERT, S. (Hrsg.): Handbuch zum Gewässerschutz in der Landwirtschaft. – Landsberg: ecomed. – S. 4–21.

FLADE, M. (1999): Kleiber statt Wiedehopf: Der deutsche Vogelschutz konzentriert sich auf die falschen Arten. – Naturschutz heute, H. 1. – S. 50–51.

FRIELINGHAUS, M., BEESE, F., ELLERBROCK, R. et al. (1999): Risiken der Bodennutzung und Indikation von schädlichen Bodenveränderungen in der Gegenwart. – In: BUCHWALD, K. und ENGELHARDT, W. (Hrsg.): Schutz des Bodens. Umweltschutz – Grundlagen und Praxis Bd. 4. – Bonn: Economica Verlag. – 169 S.

HANDLEY, J. und WOOD, R. (2001): Landscape planning in the United Kingdom. – In: HAAREN, C. von, KÜGELGEN, B. von und WARREN-KRETZSCHMAR, B. (Hrsg.): Landscape Planning in Europe – Hannover: Inst. für Landschaftspflege und Naturschutz. – Report of the international Conference „Landscape Planning in Europe“ 9/99.

HEILAND, S. (1999): Vorraussetzungen erfolgreichen Naturschutzes, Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutung für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele. – Landsberg: ecomed. – Schriftenreihe angewandter Umweltschutz. – 1. Aufl. – 203 S.

KLEIJN, D., BERENDSE, F., RUBEN, S. et al. (2001): Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversitity in Dutch agricultural landscapes. – Nature, H. 413. – S. 723–725.

KOWARIK, I. (2001): Plant invasions in Germany. – In: KOWARIK, I. und STARFINGER, U. (Ed.): Biological Invasions in Germany – A Challenge to Act?, Contributions and results of a Conference in Berlin, October 4th–7th, 2000. – Bonn: BMU. – BfN-Skripten 32. – S. 19–20.

MULL, R. und NORDMEYER, H. (1995): Pflanzenschutzmittel im Grundwasser, Eine interdisziplinäre Studie. – Berlin: Springer. – 196 S.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2001): Umweltprüfberichte: Deutschland. – Paris: OECD. – 249 S.

PREISENDÖRFER, P. und WÄCHTER-SCHOLZ, F. (1997): Umweltbewusstsein und Umweltverhalten: Sozialwissenschaftlicher Ergebnisbericht zur Umfrage „Umweltbewusstsein in Deutschland 1996“, FKZ 10107112/05. Berlin: Umweltbundesamt.

RÖHRS, V. (1998): Politische Implikationen der Landschaftsplanung, Legitimationsprobleme der Naturschutzpolitik, Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur, Bd. 9. – Freising, Weihenstephan: Trepl; Berlin: Eisel. – 266 S.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1987): Umweltgutachten 1987. – Stuttgart: Kohlhammer. – 674 S.

SRU (1994): Umweltgutachten 1994. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 379 S.

SRU (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 468 S.

SRU (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 390 S.

SRU (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 685 S.

SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 549 S.

Statistisches Bundesamt (2001): Statistisches Jahrbuch 2001. – Wiesbaden, Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt (2002): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Reihe 5.1. – Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. – Methodische Erläuterungen und Eckzahlen 2001, Fachserie 3. – Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

UBA (Umweltbundesamt) (2001): Deutscher Umwelt Index – Boden, Internet: www.umweltbundesamt.de/dux, Stand 10. Januar 2001.

WERNER, D. und REICH, J. (1993): Verbesserung schadverdichteter Ackerböden durch Lockerung. – Osterrönfeld: Rationalisierungs-Kuratorium für Landwirtschaft (RKL). – S. 437–476.

2.1 Begründungen und Prinzipien

Ad-hoc-AG Geotopschutz 1996: Arbeitsanteilung Geotopschutz in Deutschland – Leitfaden der Geologischen Dienste der Länder der Bundesrepublik Deutschland. – Angewandte Landschaftsökologie, H. 9.

AGAR, N. (1995): Valuing Species and Valuing Individuals. – Environmental Ethics Vol. 17. – S. 397–415.

ATTFIELD, R. (1999): The Ethics of the Global Environment. – Edinburgh: University Press. – 232 S.

BENZLER, A. (2001): Seltene, bedrohte und endemische Tier- und Pflanzenarten – Auswahl von Artengruppen und Arten für ein bundesweites Naturschutzmonitoring. – Natur und Landschaft 76 (2). – S. 70–87.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (1999): Daten zur Natur. – Bonn: Landwirtschaftsverlag.

BERG, C., TIMMERMANN, T., DENGLER, J. et al. (2001): Methodische Ansätze für eine „Rote Liste der Pflanzengesellschaften Mecklenburg-Vorpommerns“: Naturschutzfachliche Wertstufe. – Hannover: Ber. d. Reinh.-Tüxen-Ges., Vol. 13. – S. 217–221.

BIBELRIETHER, H. (1998): Faszination Wildnis. Wissenschaftlich nicht erfassbare Realität. – Nationalpark 98 (3). – S. 4–9.

BICK, H. und OBERMANN, H. (2000): Stiefkind Naturschutz – Misere und Chancen des Naturschutzes in Deutschland. – In: KÖLLER, H. v. (Hrsg.): Umweltpolitik mit Augenmaß. – Berlin: Schmidt-Verlag. – S. 107–119.

BIRCH, T. H. (1993): Moral Considerability and Universal Consideration. – Environmental Ethics Vol. 15. – S. 313–332.

BIRNBACHER, D. (1997): „Natur“ als Maßstab menschlichen Handelns. In: BIRNBACHER, D. (Hrsg.): Ökophilosophie. – Stuttgart: Reclam. – S. 217–241.

BIRNBACHER, D. (1998): Utilitaristische Umweltbewertung. – In: THEOBALD, W. (Hrsg.): Integrative Umweltbewertung. – Heidelberg, Berlin: Springer. – S. 31–33.

BRÄMER, R. (1998): Landschaft zu Fuß erleben. Brauchen wir gesondert ausgewiesene Naturerlebnisgebiete. – Natur und Landschaft 73 (2). – S. 47–54.

CAHEN, H. (1988): Against the Moral Considerability of Ecosystems. – Environmental Ethics Vol. 10. – S. 196–216.

CALLICOTT, J. B. (1995): Animal Liberation: A Triangular Affair. – In: ELLIOT, R. (Hrsg.): Environmental Ethics. – Oxford: University Press. – S. 29–59.

CZYBULKA, D. (1999a): Naturschutz und Verfassungsrecht. – In: KONOLD, W., BÖCKER, R. und HAMPICKE, U. (Hrsg.): Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege. – Landsberg: Ecomed. – III-5.1.

CZYBULKA, D. (1999b): Ethische, verfassungstheoretische und rechtliche Vorüberlegungen zum Naturschutz. – In: ERBGUTH, W., MÜLLER, F. und NEUMANN, V. (Hrsg.): Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch. – Berlin: Duncker & Humblot. – S. 83–110.

DAHLBECK, L. und BREUER, W. (2001): Der Konflikt zwischen Klettersport und Naturschutz am Beispiel der Habitatansprüche des Uhus (Bubo bubo). – Natur und Landschaft 76 (1). – S. 1–7.

DEGROOT, R. S. (1994): Environmental Functions and the economic value of natural ecosystems. – In: JANNSSON, A., HAMMER, M., FOLKE, C. et al (Ed.): Investing in Natural Capital – Washington D. C.: Island Press. – S. 151–168.

EEA (European Environment Agency) (1999): Environment in the European Union at the turn of the century. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. – 22 S.

EISEL, U., HANISCH, J. JAX, K. et al. (2001): Naturschutzstrategie: Argumentnetz für den Naturschutz. BfN-Vorhaben 800 881 001 – Zwischenbericht vom Mai 2001. – Berlin und München: Institut für Management in der Umweltplanung/Berlin.

ENGELS, E. M. (1993): Georg Edward Moores Argument der „naturalistic fallacy“ in seiner Relevanz für das Verhältnis von philosophischer Ethik und empirischen Wissenschaften. – In: ECKENSBERGER, L und GÄHDE, L. (Hrsg.): Ethische Norm und empirische Hypothese. – Frankfurt/M: Suhrkamp. – S. 92–132.

ESER, U. und POTTHAST, T. (1997): Bewertungsproblem und Normbegriff in Ökologie und Naturschutz aus wissenschaftsethischer Perspektive. – Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz Nr. 6. – S. 181–189.

ESER, U. und POTTHAST, T. (1999): Naturschutzethik. – Baden-Baden: Nomos. – 104 S.

GORKE, M. (1999): Artensterben. Von der ökologischen Theorie zum Eigenwert der Natur. – Stuttgart: Klett-Cotta. – 376 S.

GORKE, M. (2000): Was spricht für eine holistische Umweltethik. – Natur und Kultur 1 (2). – S. 86–105.

HAMPICKE, U. (1999): „Von der Bedeutung der spontanen Aktivität der Natur" – John Stuart Mill und der Umgang mit der Wildnis. – In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landespflege (ANL) (Hrsg.): Schön wild sollte es sein ... Wertschätzung und ökonomische Bedeutung von Wildnis. – Laufen, Salzbach: ANL. – Laufener Seminarbeiträge 2/99. – S. 85–92.

HAMPICKE, U. (1991): Naturschutz-Ökonomie. – Stuttgart: Ulmer – 335 S.

HAMPICKE, U. (2000): Die ökonomische Wertschätzung für den Naturschutz in der Bevölkerung. In: SCHWEPPE-KRAFT, B. (Hrsg.): Innovativer Naturschutz – Partizipative und marktwirtschaftliche Instrumente. – Bonn: BfN – Angewandte Landschaftsökologie, H. 34. – S. 13–36.

HAMPICKE, U. (2002): Die Aufgaben der Landschaftsökonomie. – In: HAMPICKE, U. (Hrsg.): Landschaftsökologie und Naturschutz. – Berlin: Erich-Schmidt-Verlag. – S. 49–74.

HARE, R. M. (1987): Moral Reasoning about the Environment. – Journal of Applied Philosophy 4 (1), S. 3–14.

HAUBL, R. (1999): Angst vor der Wildnis - An den Grenzen der Zivilisation. – In: ANL (Hrsg): Schön wild sollte es sein ... Wertschätzung und ökonomische Bedeutung von Wildnis – Laufen, Salzbach: ANL. – Laufener Seminarbeiträge 2/99. – S. 47–56.

HOISL, R., NOHL, W. und ENGELHARDT, P. (1998): Naturbezogene Erholung als Motor der Landschaftsbildentwicklung. – Natur und Landschaft (73) 5. – S. 207–212.

HOISL, R., NOHL, W., ZEKORN, S., ZÖLLNER, G. (1989): Verfahren zur landschaftsästhetischen Vorbilanz. – München und Kirchheim: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. – Materialien zur Flurbereinigung, H. 17. – 265 S.

JAMIESON, D. (1998): Animal Liberation is an Environmental Ethics. – Environmental Values Vol. 7. – S. 41–57.

KELLERT, S. (1997): Kinship to Mastery. Biophilia in Human Evolution and Development. – Washington D. C.: Island Press. – 256 S.

KNAUT, A. (1993): Zurück zur Natur! Die Wurzeln der Ökologiebewegung. – Greven: Kilda. – Supplement zum Jahrbuch für Naturschutz und Landespflege 1/1993.

KRAUSE, C. (1996): Das Landschaftsbild in der Eingriffsregelung. – Natur und Landschaft 71 (6). – S. 239–245.

KREBS, A. (1996): Ökologische Ethik I: Grundlagen und Grundbegriffe. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): Angewandte Ethik. – Stuttgart: Kröner. – S. 346–385.

KREBS, A. (1999): Ethics of Nature. – Berlin, New York: De Gruyter. – 162 S.

KÜSTER, H. (1999): Zähmung und Domestizierung. – In: ANL (Hrsg): Schön wild sollte es sein ... Wertschätzung und ökonomische Bedeutung von Wildnis – Laufen, Salzbach: ANL. – Laufener Seminarbeiträge 2/99. – S. 35–41.

LEOPOLD, A. (1992): Am Anfang war die Erde. – Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft. – 190 S.

MÖRSDORF, S. (2001): Die Wiederentdeckung der Heimat. Naturschutz muss auch aus dem Herzen kommen. – Natur und Kosmos 2001 (11). – S. 32–33.

MÜLLER-MOTZFELD, G., SCHMIDT, J., BERG, C. et al. (1997): Zur Raumbedeutsamkeit der Vorkommen gefährdeter Tier- und Pflanzenarten in Mecklenburg-Vorpommern. – Greifswald: Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz Greifswald. – Natur und Naturschutz in Mecklenburg-Vorpommern, H. 33. – S. 42–70.

MURSWIECK, D. (1996): Artikel 20a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen]. – In: SACHS, M. (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. – München: Beck. – S. 653–669.

NOHL, W. (1997): Bestimmungsstücke landschaftlicher Eigenart. – In: Stadt und Grün 46 (11). – S. 80–813.

O'NEIL, R. (2000): Animal Liberation versus Environmentalism: The Care Solution. – Environmental Ethics Vol. 22. – 183–190.

OTT, K. (1998): Naturästhetik, Umweltethik, Ökologie und Landschaftsbewertung. In: THEOBALD, W. (Hrsg.): Integrative Umweltbewertung. – Heidelberg, Berlin: Springer. – S. 221–246.

OTT, K., GORKE, M., NEVERS, P. UND POTTHAST, T. (1999): Über die Anfänge des Naturschutzgedankens in Deutschland und den USA im 19. Jahrhundert. – In: HEYEN, E. V. (Hrsg.): Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte. Naturnutzung und Naturschutz in der europäischen Rechts- und Verwaltungsgeschichte. – Baden-Baden: Nomos. – S. 1–55.

PIECHOCKI, R. (2002): Naturschutz im Nationalsozialismus. (erscheint 2003 im Druck in: KONOLD, W., BÖCKER, R. und HAMPICKE, U. (Hrsg.): Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege. – Landsberg: Ecomed-Verlag.

PLACHTER, H. (1994): Methodische Rahmenbedingungen für synoptische Bewertungsverfahren im Naturschutz. – Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz, Jg. 3. – S. 87–105.

PLACHTER, H., MÜSSNER, R., BERNOTAT, D. et al (2001): Fachliche und organisatorische Grundlagen für die Aufstellung anerkannter Standards für Methoden und Verfahren im Naturschutz und für die Einrichtung eines entsprechenden Expertengremiums. – Marburg.

POTTHAST, T. (2001): Funktionssicherung und/oder Aufbruch ins Ungewisse? Anmerkungen zum Prozessschutz. – In: JAX, K. (Hrsg.): Funktionsbegriff und Ungewissheit in der Ökologie. Theorie in der Ökologie 1 – Frankfurt/M.: Peter Lang. – S. 65–81.

RADKAU, J. (2000): Natur und Macht. Eine Weltgeschichte der Umwelt. – München: Beck. – 438 S.

RENN, O. (1999): Ethische Anforderungen an den Diskurs. – In: GRUNWALD, A. und SAUPE, S. (Hrsg.): Ethik in der Technikgestaltung. – Heidelberg, Berlin. – S. 63–94.

REGAN, T. (1983): The case for animal rights. – London: Berkeley University of California Press.

RITTER, J. (1963): Landschaft. Zur Funktion des Ästhetischen in der modernen Gesellschaft. – In: RITTER, J. (Hg.): Subjektivität. – Frankfurt a. M.: Suhrkamp. – S. 141–166.

RUDORFF, E. (1994): Heimatschutz. – St. Goar: Reichl. – 127 S.

SCHEMEL, H.-J., WÖHLER, K., BRÄMER, R. et al. (1998): Naturerfahrungsräume. – Bonn-Bad Godesberg: Landwirtschaftsverlag. – 372 S.

SCHERZINGER, W. (1997): Tun oder Unterlassen? Aspekte des Prozessschutzes und Bedeutung des „Nichts-Tuns“ im Naturschutz. – In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landespflege (ANL) (Hrsg.): Schön wild sollte es sein ... Wertschätzung und ökonomische Bedeutung von Wildnis. – Laufen, Salzbach: ANL. – Laufener Seminarbeiträge, H. 1. – S. 31–44.

SCHNITTLER, M. und GÜNTHER, K.-F. (1999): Central European vascular plants requiring priority conservation measures: an analysis from national Red Lists and distribution maps. – Biodiversity an Conservation 8 (7). – S. 891–925.

SCHWEITZER, A. (1926): Kultur und Ethik. – München: Beck’sche Verlagsbuchhandlung. – 280 S.

SEEL, M. (1991): Eine Ästhetik der Natur. – Frankfurt /M: Suhrkamp. – 389 S.

SINGER, P. (1996): Animal Liberation – Die Befreiung der Tiere. – Reinbeck: rororo. – 415 S.

SOBER, E. (1995): Philosophical Problems for Environmentalism. In: ELLIOT, R. (Hrsg.): Environmental Ethics. – Oxford: University Press. – S. 226–247.

SRU (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

STEVERSON, B. K. (1994): Ecocentrism and Ecological Modeling. – Environmental Ethics Vol. 1. – S. 71–88.

STURM, K. (1993): Prozessschutz – ein Konzept für naturgerechte Waldwirtschaft. – Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz Nr. 8. – S. 181–192.

SUCCOW, M. (1997): Zur Situation der Landnutzung: Chancen für mehr Umweltverträglichkeit? – In: ERDMANN, K.-H. und SPANDAU, L. (Hrsg.): Naturschutz in Deutschland. Strategien – Lösungen – Perspektiven. – Stuttgart: Ulmer. – S. 87–94.

SUCCOW, M., JESCHKE, L. und KNAPP, H. D. (2001): Die Krise als Chance – Naturschutz in neuer Dimension. – Neuenhagen: Findling. – 255 S.

TAYLOR, P. W. (1986): Respect for Nature. – Princeton: University Press. – 329 S.

VARNER, G. (1998a): A Critique of Environmental Holism. In: ders.: In: Nature’s Interest? – New York and Oxford: Oxford University Press. – S. 10–25.

VARNER, G. (1998b): Can Animal Rights Activists Be Environmentalists? In: ders.: In: Nature’s Interest? – New York and Oxford: Oxford University Press. – S. 98–120.

VON DER PFORDTEN, D. (2000): Eine Ökologische Ethik der Berücksichtigung anderer Lebewesen. In: OTT, K. und GORKE, M. (Hrsg.): Spektrum der Umweltethik. Marburg: Metropolis. – S. 41–66.

WBGU (1999): Welt im Wandel. Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biosphäre. Jahresgutachten 1999. – Berlin und Heidelberg: Springer. – 482 S.

WESTRA, L. (1994): An Environmental Proposal for Ethics. The Principle of Integrity. – Lanham: Rowman and Littlefield. – 237 S.

WETLESEN, J. (1999): The Moral Status of Beings who are not Persons: A Casuistic Argument. – Environmental Values Vol. 8. – S. 287–323.

WETTENGEL, M. (1993): Staat und Naturschutz 1906–1945. – Historische Zeitschrift Bd. 257, S. 355–399.

WILSON, E. O. (1984): Biophilia. The Human Bond with Other Species. – Cambridge: Harvard University Press.

WÖBSE, H. H. (2002): Landschaftsästhetik. Über das Wesen, die Bewertung und den Umgang mit landschaftlicher Schönheit. – Stuttgart: Ulmer. – 310 S.

WOLF, U. (1990): Das Tier in der Moral. – Frankfurt a. Main: Klostermann. – 169 S.

WOLSCHKE-BULMAHN, J. (1996): Heimatschutz. – In: BUSCHNER, U., SCHMITZ, W., ULBRICHT, J. H. (Hrsg.): Handbuch zur völkischen Bewegung 1817–1918. – München, New Providence, London, Paris: KG Sauer. – S. 533–540.

ZIMMERMAN, M. E. (1995): The Threat of Ecofascism. – Social Theory and Practice Vol. 21 (2). – S. 207–238.

2.2 Ziele und Zieldefizite

ALSING, I. (1995): Lexikon Landwirtschaft: pflanzliche Erzeugung, tierische Erzeugung, Landtechnik, Betriebslehre, landwirtschaftliches Recht. – 3. überarb. u. erw. Aufl. – München: BLV Verlagsgesellschaft mbH. – 767 S.

ARUM (Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung) (1998): Bedingungen, Möglichkeiten und Kosten der Umsetzung von Naturschutzzielen auf Bundesebene im agrarisch

genutzten Bereich – Naturschutzfachlicher Teil. – F+E-Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz. – FKZ: 80806010. – Hannover. – unveröff.

BALZER, S., HAUKE, U. und SSYMANK, A. (2002a): Nationale Gebietsbewertung gemäß FFH-Richtlinie: Bewertungsmethodik für die Lebensraumtypen nach Anhang I in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 10–19.

BALZER, S., BOEDEKER, D. und HAUKE, U. (2002b): Interpretation, Abgrenzung und Erfassung der marinen und Küsten-Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 20–28.

BAUER, H.-G. und BERTHOLD, P. (1997): Die Brutvögel Mitteleuropas, Bestand und Gefährdung. – 2. durchgesehene Aufl. – Wiesbaden: AULA-Verlag. – 715 S.

BEZZEL, E. (1985): Kompendium der Vögel Mitteleuropas: Nichtsingvögel. – Wiesbaden: AULA-Verlag. – 792 S.

BfANL (Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie) (Hrsg.) (1989): Leitlinien des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn.

BLEISCHWITZ, R. und WEIZSÄCKER, E. U. von (2000): Umweltpolitik im Wandel – Teil II: Neue Konzepte und Konfliktfelder. – Umweltmedizin in Forschung und Praxis 5 (4). – S. 203–211.

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1992): Konferenz der Vereinigten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Dokumente, Agende 21. – Bonn: BMU.

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1998): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. – Bonn: BMU. – 147 S.

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. – Berlin: Bundeskanzleramt. – 343 S.

BÜRGER, K. und DRÖSCHMEISTER, R. (2001): Naturschutzorientierte Umweltbeobachtung in Deutschland: ein Überblick. – Natur und Landschaft, H. 2, S. 49–57.

CORBET, G. und OVENDEN, D. (1982): Pareys Buch der Säugetiere. – Hamburg, Berlin: Parey. – 240 S.

EEA (European Environment Agency) (1999): Environment in the European Union at the turn of the century. – Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. – Environmental Assessment Report No. 2. – 446 S.

EEA (2001): Environmental Signals 2001: European Environment Agency regular indicator report. – Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. – Environment Assesment Report No. 8. – 112 S.

EEA/DGVII/DGXI/Eurostat (1998): Spatial and Ecological Assessment of the TEN: Demonstration of Indicators and GIS Methods. – Progress Report of the DGVII-DGXI-Eurostat-EEA Working Group of the SEA of the TEN. – Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. – Environmental Issue Series no. 11. – 52 S.

ELLWANGER, G., BALZER, S., HAUKE, U. et al. (2000): Nationale Gebietsbewertung gemäß FFH-Richtlinie: Gesamtbestandsermittlung für die Lebensraumtypen nach Anhang I in Deutschland. – Natur und Landschaft 75 (12). – S. 486–493.

ELLWANGER, G., PETERSEN, B. und SSYMANK, A. (2002): Nationale Gebietsbewertung gemäß FFH-Richtlinie: Gesamtbestandsermittlung, Bewertungsmethodik und EU-Referenzlisten für die Arten nach Anhang II in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 29–42.

Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament über Indikatoren für die Integration von Umweltbelangen in die Gemeinsame Agrarpolitik. – Übermittlungsvermerk 5742/00. – unveröffentlichtes Dokument.

FINCK, P., HAUKE, U., SCHRÖDER, E. et al. (1997): Naturschutzfachliche Landschafts-Leitbilder. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 50/1.

FINKE, L. (1997): Definition kritischer struktureller Veränderungen durch den Naturschutz? – In: BARTH, S. und KÖCK, W. (Hrsg.): Qualitätsorientierung im Umweltrecht: Umweltqualitätsziele für einen nachhaltigen Umweltschutz. – 4. Umweltrechtliche Fachtagung 12. und 13. Juni 1997. – Berlin: Rhombos. – VUR Schriften des Vereins für Umweltrecht. – S. 211–225.

FINKE, L., KIESLICH, W. und NEUMEYER, H.-P. (2000): Stand und Weiterentwicklung von Umweltqualitätszielen, Umwelthandlungszielen und Umweltindikatoren der Raum- und Siedlungsentwicklung. – Berlin: Umweltbundesamt. – UBA Texte: 45/00.

FLADE, M. (1994): Die Brutvogelgemeinschaften Mittel- und Norddeutschlands. – Eching: IHW-Verlag. – 878 S.

FLADE, M. (1999): Kleiber statt Wiedehopf, Der deutsche Vogelschutz konzentriert sich auf die falschen Arten. – Naturschutz heute, H. 1. – S. 50–51.

FLORE, B.-O. (1997): Brutbestand, Bruterfolg und Gefährdungen von Seeregenpfeifern (Charadrius alexandrinus) und Zwergseeschwalben im Wattenmeer von Niedersachsen. – Vogelkundliche Berichte aus Niedersachsen 1997 (29). – S. 85–102.

FÜRST, D. und KIEMSTEDT, H. (1990): Umweltqualitätsziele. Diskussionsstand und Perspektiven für die ökologische Orientierung von Planungen, Tagungsband. – Hannover: Universität Hannover, Institut für Landesplanung und Raumforschung. – Beiträge zur räumlichen Planung, Bd. 27. – 179 S.

GLAWAK, C. (2001): Unzerschnittene, verkehrsarme Räume in Deutschland 1999. – Natur und Landschaft 76 (11). – S. 481–484.

HABER, W. (1971): Landschaftspflege durch differenzierte Bodennutzung. – Bayer. Landw. Jahrbuch 48. – Sonderheft 1. – S. 19–35.

HABER, W. (1972): Grundzüge einer ökologischen Theorie der Landnutzungsplanung. – Innere Kolonisation Jg. 21. – S. 294–250.

HAIN, B. (2000): Bedeutung von Umweltqualitätszielen im Verwaltungshandeln. – In: HILL, H. und HOF, H. (Hrsg.): Verwaltung als Adressat und Akteur. – Baden-Baden: Nomos Verlag. – Wirkungsforschung zum Recht II. – S. 211–226.

HEERS, K.-E. (1999): Seehunde. – Heide: Westholsteinische Verlagsanstalt Boyens und Co. – 87 S.

HINTERMANN und WEBER AG (1999): Biodiversitäts-Monitoring Schweiz, Bericht über den Stand des Projekts Ende 1998. – Reinach: Hintermann und Weber AG, Ökologische Beratung Planung Forschung. – 49 S.

HORLITZ, T. (1994): Flächenansprüche des Arten- und Biotopschutzes. – Eching: IHW-Verlag. – Libri Botanici Bd. 12. – 209 S.

HÖTKER, H., BAUER, H.-G., FLADE, M. et al. (2000): Synopse zum zweiten Bericht zur Lage der Vögel in Deutschland – unter besonderer Berücksichtigung der Vögel der Siedlungen. – Vogelwelt, H. 5–6. – S. 331–342.

JAEGER, J., ESSWEIN, H., SCHWARZ-RAUMER, H.-G. von, et al. (2001): Landschaftszerschneidung in Baden-Württemberg. – Naturschutz und Landschaftsplanung 33 (10). – S. 305–317.

JÄNICKE, M. (2001): Vom umweltpolitischen zum strategischen Ansatz – Umweltpolitische Steuerung im Lichte der Politikanalyse. – In: UBA (Hrsg.): Perspektiven für die Verankerung des Nachhaltigkeitsleitbildes in der Umweltkommunikation – Chancen, Barrieren und Potentiale der Sozialwissenschaften. – Berlin: E. Schmidt – Berichte Umweltbundesamt 2001/4. – S. 63–79.

KEHREIN, A. (2002): Aktueller Stand und Perspektiven der Umsetzung von Natura2000 in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 2–9.

KOWARIK, I. und STARFINGER, U. (2001): Biological Invasions in Germany – A Challenge to Act? – Bonn: Bundesamt für Naturschutz. – BfN-Skripten 32. – 104 S.

KRIEGBAUM, H. (1999): Erfolgskontrollen des Naturschutzes in Bayern – eine Übersicht bisheriger Ergebnisse. – in: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (Hrsg.): Beiträge zum Artenschutz 22, Erfolgskontrollen im Naturschutz. – Schriftenreihe des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz, H. 150. – S. 11–58.

MEYER-CORDS, CH. und BOYE, P. (1999): Schlüssel-, Ziel-, Charakterarten; Zur Klärung einiger Begriffe im Naturschutz. – Natur und Landschaft 74 (3). – S. 99–101.

MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (1992): Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung v. 27. November 1992: „Aufbau eins ökologischen Verbundsystems in der räumlichen Planung“. – GMBL Nr. 4 v. 1. Februar 1993: 49.

MOOIJ, J. (2000): Ergebnisse des Gänsemonitorings in Deutschland und der westlichen Paläarktis von 1950 bis 1995. – Vogelwelt, H. 5–6. – S. 319–330.

MUNF (Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein) (Hrsg.) (1999): Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein 1999. – Kiel: MUNF. – 150 S.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001a): OECD Environmental Indicators. Towards Sustainable Development. – Paris: OECD. – 155 S.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001b): Umweltprüfberichte: Deutschland. – Paris: OECD. – 249 S.

PETERSEN, B., HAUKE, U. und SSYMANK, A. (Bearb.) (2001): Der Schutz von Tier- und Pflanzenarten bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie. Referate und Ergebnisse eines Workshops auf der Insel Vilm vom 22. bis 26. November 1999. – Bonn: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe Landschaftspflege und Naturschutz, H. 68. – 186 S. Gesamtband gemeint.

PLACHTER, H. (1991): Naturschutz; 110 Tabellen. – Stuttgart: Fischer. – 463 S.

ROTHENGATTER, C. E. et al. (1996): Bottlenecks in the European Transport Infrastructure, Final Report to ECIS. – Karlsruhe.

SCHERFOSE, V., FORST, R. und GREGOR, T. (1998): Naturschutzgroßprojekte des Bundes. – Natur und Landschaft 73 (7/8). – S. 295–301.

SCHERFOSE, V. (2001): Naturschutzgroßprojekte des Bundes : Förderprogramm zur Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung – Naturschutzgroßprojekte und Gewässerrandstreifenprogramm. – Natur und Landschaft 76 (9/10). – S. 389–397.

SCHLUMPRECHT, H., THOMAS, S. und STRÄTZ, C. (2000): Schlüsselartensystem für ein Naturschutzmonitoring: „Der 100-Artenkorb“. – Abschlussbericht zu einem Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FKZ 898 830 27) im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz. – unveröff. – In: BÜRGER, K. und DRÖSCHMEISTER, R. (2001): Naturschutzorientierte Umweltbeobachtung in Deutschland: ein Überblick. – Natur und Landschaft, H. 2. – S. 49–57.

SCHLUMPRECHT, H., SCHUPP, D. und SÜDBECK, P. (2001): Methoden zur Entwicklung eines Indikators „Bestandsentwicklung ausgewählter Vogelarten“. – Naturschutz und Landschaftsplanung 33 (11). – S. 333–343.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1987): Umweltgutachten 1987. – Stuttgart und Mainz: W. Kohlhammer Gmbh. – 673 S.

SRU (1996a): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 467 S.

SRU (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 387 S.

SRU (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. – Stuttgart:: Metzler-Poeschel. – 549 S.

SSYMANK, A. (2000): Biotopkomplexe der Bundesrepublik Deutschland – mit Definitionen und Erläuterungen. – In: SSYMANK, A. (Bearb.): Vorrangflächen, Schutzgebietssysteme und naturschutzfachliche Bewertung großer Räume in Deutschland. – Bonn-Bad Godesberg, Münster: BfN-Schriftenvertrieb im Landwirtschaftsverlag. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 63. – S. 343–419.

SSYMANK, A., HAUKE, U., RÜCKRIEM, C. et al. (1998): BfN-Handbuch zur Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) und der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG). – Bonn-Bad Godesberg, Münster: BfN-Schriftenvertrieb im Landwirtschaftsverlag. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 53. – 560 S.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2002): Makroindikatoren des Umweltzustandes. – Endbericht des BMBF-Forschungsprojektes Hochaggregierte Umweltzustandsindikatoren auf Basis naturwissenschaftlicher Modelle, statistischer Aggregationsverfahren und gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse (FKZ 07OWI11B/0). – Stuttgart: Metzler-Poeschel – Schriftenreihe Beiträge zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Band 10. – 453 S.

WITT, K., BAUER, H.-G., BERTHOLD, P. et al. (1998): Rote Liste der Brutvögel (Aves), korrigierte 2. Fassung (Stand 1996). – In: BINOT, M., BLESS, R., BOYE, P. et al. (1998): Rote Liste gefährdeter Tiere Deutschlands. – Bonn, Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 55. – S. 40–47.

UBA (Umweltbundesamt) (2000): Ziele für die Umweltqualität: eine Bestandsaufnahme. – Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung. – Berlin: E. Schmidt. – 179 S.

ZIESCHANK, R. (2001): Zum aktuellen Stand von Umweltindikatoren im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung. – Kurzgutachten im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. – Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik – FFU-report 01–06 der Forschungsstelle für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin – 29 S.

3 Akzeptanzdefizite im Naturschutz

ALBERT, O. (2000): Untersuchungen zu Akzeptanzproblemen von Naturschutzmaßnahmen am Beispiel des Konflikts um das geplante Landschaftsschutzgebiet auf Rügen. – Diplomarbeit im Fach Biologie der Universität Greifswald.

BAASKE, W., REITERER, F. und SULZBACHER, R. (1998). Kosten-Nutzen-Analyse Nationalpark Kalkalpen. Studie im Auftrag der Nationalpark-Planung der Oberösterreichischen Landesregierung, Nationalpark Kalkalpen. – Schlierbach.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (1999): Daten zur Natur 1999. – Münster: Landwirtschaftsverlag – 266 S.

BISCHOFF, A. und HÜCHTKER, S. (1996): Der Beitrag von Kommunikation und Kooperation zur Problemlösung beim Kiesabbau – Eine Untersuchung am Beispiel von drei Abbaurahmenplänen. – Diplomarbeit am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover. – 208 S.

BLUM, B., BORKGRÄFE, K., KÖLSCH, O. et al. (2000): Partizipationsmodelle in der Kulturlandschaft. Analyse von erfolgsfördernden Faktoren in 13 Regionalentwicklungsprojekten. – Naturschutz und Landschaftsplanung, 32 (11). – S. 340–346.

BLW (Bundesamt für Landwirtschaft) (2000): Arbeitsgruppen zur Weiterentwicklung der agrarpolitischen Maßnahmen, Mandate. – Bern: Bundesamt für Landwirtschaft. – 16 S.

BLW (2001): Weiterentwicklung der schweizerischen Agrarpolitik, Überprüfung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Direktzahlungen an die Beratende Kommission Landwirtschaft. – Bern: Bundesamt für Landwirtschaft.

BÖTTCHER, S. und HÜRTER, D. (1995): Die Rolle der Kommunikation und Kooperation für die Umsetzung von Landschaftsplänen – Eine Untersuchung anhand von drei Fallbeispielen aus Niedersachsen. – Diplomarbeit am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover. – 185 S.

BRENDLE, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz – Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. – Münster: Landwirtschaftsverlag – 261 S.

BRENKEN, H. (2002): Naturschutz als Innovation – Adressatenorientierte Umsetzungsstrategien für den Naturschutz in Grünlandgebieten Norddeutschlands abgeleitet anhand innovationstheoretischer Überlegungen, Dissertation am Fachbereich für Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung, Beiträge zur räumlichen Planung. – Hannover: Fachbereich für Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung, in Druck.

BRÖRING, U. und WIEGLEB, G. (1999): Leitbilder in Naturschutz und Landschaftspflege. In: W. KONOLD, R. BÖCKER und U. HAMPICKE (Hg.): Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege V 1.2.– Landsberg: Ecomed Verlagsgesellschaft.

DONNER, H. und SCHMIDT, A. (2000): Das Forum Elbtalaue. – Bonn: BfN. – Angewandte Landschaftsökologie, H. 34. – S. 61–72.

EBERT, R., GNAD, F. und STIERAND, R. (1992): Informieren – Erörtern – Verhandeln. Stufen der Bürgerbeteiligung auf regionaler Ebene. – RaumPlanung 92 (57). – S. 89–97.

EUROPARC und IUCN (1999): Guidelines for Protected Area Management Categories. – Interpretation and Application of the Protected Area Management Categories in Europe. Grafenau: EUROPARC u. a.

GAFFERT, P. (1998): Akzeptanzprobleme in Großschutzgebieten. – In: WIERSBINSKI, N., ERDMANN, K. E. und LANGE, H. (Hrsg.): Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen. – BONN: BfN. – BfN-Skripten 2. – S. 19–22.

GLAWION, R. (1999): Naturschutzziele in der Angewandten Landschaftsökologie. In: SCHNEIDER-SLIWA, R., SCHAUB, D. und GEROLD, G. (Hrsg.): Angewandte Landschaftsökologie. – Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag, S. 87–105.

HAAREN, C. v. und HORLITZ, T. (2002): Zielentwicklung in der örtlichen Landschaftsplanung. – Naturschutz und Landschaftsplanung 34 (1). – S. 13–19.

HAMMER, T. (2001): Biosphärenreservate und regionale (Natur-)Parke: Neue Konzepte für die nachhaltige Regional- und Kulturlandschaftsentwicklung? – Universität Freiburg: Geographisches Institut.

HARTHUN, M. (1998): Woran der Nationalpark Kellerwald vorerst scheiterte. – Natur und Landschaft 73 (5). – S. 223–227.

HEILAND, S. (1999): Voraussetzungen erfolgreichen Naturschutzes. Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutung für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele. – Landsberg: ecomed – 203 S.

HEILAND, S. (2000): Naturschutz zwischen Kooperation und Konfrontation – Entscheidungskriterien für die Wahl geeigneter Naturschutzstrategien. – Naturschutz und Landschaftsplanung 2000 (32). – S. 9–13.

HOBO, C. und KROTT, M. (1998): Inhalte und Ergebnisse der Arbeitsgruppe, Politikwissenschaft. In: WIERSBINSKI, N., ERDMANN, K. E. und LANGE, H. (Hrsg.): Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen. – Bonn: BfN. – BfN-Skripten 2. – S. 57–62.

HOFFMANN-RIEM, W. (1994): Ökologisch orientiertes Verwaltungsverfahrensrecht. Vorklärungen. – In: BADURA, P., HESSE, K., LERCHE, P. (Hrsg.): Archiv des öffentlichen Rechts. – Bd. 119. – S. 590–626.

HOFMANN-HOEPPEL, J. (1994): Beschleunigung des Fachplanungsrechts. Erfahrungen aus der abfallrechlichen Zulassungspraxis. – In: Die Verwaltung 94 (3). – S. 391–412.

HOLZNAGEL, B. (1990): Konfliktlösung durch Verhandlung, Aushandlungsprozesse als Mittel der Konfliktverarbeitung bei der Ansiedlung von Entsorgungsanlagen für besonders überwachungsbedürftige Abfälle in den Vereinigten Staaten und Deutschland. – Baden- Baden: Nomos. – 349 S.

HOPPENSTEDT, A., RUNGE, H. (1998): Wirksamkeit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Auswirkungen des neuen Bau- und Raumordnungsgesetzes. – Naturschutz und Landschaftsplanung 98 (3). – S. 75– 81.

IUCN (International Union for the Conservation of Nature and Natural Ressources) (1994): Parks for Life. Action for Protected Areas in Europe. – Gland: IUCN.

KARGER, C. (1995): Naturschutz in der Kommunikationskrise? – Arbeiten zur Risikokommunikation, 53. – Jülich: Forschungszentrum Jülich – 29 S.

KARGER, C. R. und WIEDEMANN, P. M. (2000): Leitfaden „Kommunikation im Naturschutz“. – Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Zuständiges Referat: Grundsätze (Hrsg).

KATZENBERGER, M. (2000): Akzeptanzprobleme im Nationalpark Vorpommersche Boddenlandschaft und Möglichkeiten ihrer Lösung. Diplomarbeit am Fachbereich Biologie der Universität Greifswald.

KAULE, G., ENDRUWEIT, G., WEINSCHENCK, G. (1994): Landschaftsplanung, umsetzungsorientiert! Ausrichtung von Extensivierungs-, Flächenstillegungs- und ergänzenden agrarischen Maßnahmen auf Ziele des Natur- und Umweltschutzes mittels der Landschaftsplanung. – Münster: Landwirtschaftsverlag. – 148 S.

KIEMSTEDT, H. (1996): Zur Notwendigkeit von Konventionen für den Vollzug der Eingriffsregelung. – In: ANL (Hrsg.): Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Praxis und Perspektiven. – Laufen: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege. – Laufener Seminarbeiträge. – S. 93–97.

KLEINHENZ, G. (1982): Die fremdenverkehrswirtschaftliche Bedeutung des Nationalparks Bayerischer Wald: Fachgutachten. – Grafenau: Verein der Freunde des Ersten Deutschen Nationalparks Bayerischer Wald.

KNAPP, H. D. (2001): Schutzgebiete weltweit. In: SUCCOW, M., JESCHKE, L. und KNAPP, H. D.: Die Krise als Chance – Naturschutz in neuer Dimension. Neuenhagen. – S. 211–224.

KRÜGER, U. (1999): Möglichkeiten und Grenzen von Mediationsverfahren in Naturschutzkonflikten. – Natur und Landschaft, 74 (3). – S. 102–109.

KOCH, H. (1994): Rohstoffgewinnung und Naturschutz – ein Widerspruch? – Zeitschrift für Vogelkunde und Naturschutz in Hessen 8 (1–2). – S. 67–71.

KÖPPEL, J., FEICKERT, U., SPANDAU, L. et al. (1998): Praxis der Eingriffsregelung – Schadenersatz an Natur und Landschaft? – Stuttgart:: Eugen Ulmer Verlag. – 397 S.

KÜPFER, I. (2000) Die regionalwirtschaftliche Bedeutung des Nationalparktourismus: untersucht am Beispiel des Schweizerischen Nationalparks. – Geographisches Institut, Universität Zürich. – Zernez: Schweizerischer Nationalpark.

LEL (Hrsg.) (1998): Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA). – Schwäbisch Gmünd: LEL. – 139 S.

LUZ, F. (1996): Akzeptanzvoruntersuchung – ein Instrument zur Erkundung der Umsetzungsbedingungen für die

Landschaftsplanung. – In: SELLE, K. (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. – Wiesbaden und Berlin: Bauverlag. – S. 320–321.

LUZ, F. (1994): Zur Akzeptanz landschaftsplanerischer Projekte. – Frankfurt a. M.: Peter Lang – Europäischer Verlag der Wissenschaften. – Europäische Hochschulschriften, Reihe 42, Ökologie, Umwelt und Landespflege, Bd. 11. – 317 S.

MATTHES, U., AMMER, U. und LUZ, F. (2001): Akzeptanzforschung für die Umsetzung von Konzepten für eine nachhaltige Nutzung – Ergebnisse aus dem Forschungsverbund Agrarökosysteme München. – Naturschutz und Landschaftsplanung 33 (8). – S. 255–259.

MARSCHALL, I. (1998): Wer bewegt die Kulturlandschaft. Band 2. – Rheda-Wiedenbrück: Bauernblatt-Verlag.

MAYNTZ, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. – Baden-Baden: Nomos. – Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. – S. 89–109.

MEYHÖFER, T. (2000): Umsetzungsdefizite bei Kompensationsmaßnahmen in Bebauungsplänen. – Berlin: Rhombos-Verlag. – 137 S.

MÜLLER, B. (1986): Steuerung des Kies- und Sandabbaus durch die Regionalplanung? Fallbeispiel Bayern. – Landschaft und Stadt 86 (1). – S. 1–10.

MÜLLER, U. (2001): Erfassen der Konfliktsituation im Internationalpark „Unteres Odertal“. – Diplomarbeit am Fachbereich Biologie an der Universität Greifswald.

MUF (Hrsg.) (1998): Wie ist das eigentlich mit der Eingriffsregelung. – Mainz: LfUG.

MURL (Hrsg.) (1999): Exemplarische Ermittlung der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen am Beispiel ausgewählter Vorhaben. – Potsdam: MURL. – 18 S.

MURL (Hrsg.) (2000): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung. – Potsdam: MURL. – 25 S.

NABU (2001): Naturschutz in Deutschland. – Bonn: Naturschutzbund Deutschland e.V.

NNA (Hrsg.) (2001): Leitbilder des Naturschutzes und deren Umsetzung mit der Landwirtschaft – Ziele, Instrumente und Kosten einer umweltschonenden und nachhaltigen Landnutzung im niedersächsischen Elbtal. Endbericht der Teilprojekte des Forschungsvorhabens. – Schneverdingen: NNA, CD-Rom.

OLES, B. (2001): Ökopunkt ist nicht gleich Ökopunkt – Ergebnisse eines quantitativen Vergleichs von Biotopwertverfahren. – Naturschutz und Landschaftsplanung – Zeitschrift für angewandte Ökologie 2001 (7). – S. 213–217.

OPPERMANN, B., LANGER, K. (2000): Mobilist: Die Freizeit in der Nähe! Planungswerkstätten zur umweltverträglichen Naherholung in Stuttgart. – Stuttgart: KOMMA.PLAN, Kommunikationsmanagement in der raumbezogenen Planung. – 25 S.

PANEK, N. (1999): Nationalpark-Zukunft in Deutschland – einige kritische Anmerkungen und Thesen. – Natur und Landschaft 74 (6). – S. 266–272.

PÖLKING, A., MOHRBACH, E. (1999): Akzeptanz und Wirkung des FUL in Rheinland-Pfalz – Anforderungen und Vorschläge für ein neues Beratungskonzept für Landwirt(e)Innen. – Vechelde: agroplan, Büro für Umwelt und Agrarplanung. – 111 S.

PONGARTZ, H. (1992): Die Bauern und der ökologische Diskurs. Befunde und Thesen zum Umweltbewusstsein in der bundesdeutschen Landwirtschaft. – München, Wien: Profil Verlag GmbH. – 301 S.

PREISLER-HOLL, L., AMMERMANN, K., BÖHME, C. et al. (1996): Planerische Vorsorge für Ausgleich und Ersatz in Bauleitplänen. – Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). – 219 S.

RENN, O. (1999): Ethische Anforderungen an den Diskurs. – In: GRUNWALD, A., SAUPE, S. (Hrsg.): Ethik in der Technikgestaltung. – Berlin, Heidelberg u. a.: Springer Verlag. S. 63–94.

RENTSCH, G. (1988): Die Akzeptanz eines Schutzgebietes: Untersucht am Beispiel der Einstellung der lokalen Bevölkerung zum Nationalpark Bayerischer Wald. Kallmünz/Regensburg: Lassleben. – 87 S.

ROMMEL, K. (1999): Methodische Ansätze zur Ermittlung der Wohlfahrtseffekte von Großschutzgebieten – Die Opportunitätskosten des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin. – Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 12 (3). – S. 378–388.

SCHÖNBÄCK, W., KOSZ, M., MADREITER, T. (1997): Nationalpark Donauauen: Kosten-Nutzen-Analyse. – Wien u. a.: Springer Verlag. – 350 S.

SCHRAMEK, J. (2001): Agrarumweltmaßnahmen in der EU – Ergebnisse aus 22 Fallstudienregionen. In: OSTERBURG, B. NIEBERG, H. (2001): Agrarumweltprogramme – Konzepte, Entwicklungen, künftige Ausgestaltung – FAL – Tagung am 27. bis 28. November 2000, Landbauforschung Völkerode – Sonderheft 231. – Braunschweig: FAL. – S. 65–76.

SCHRÖDER, W. (1998): Akzeptanzsicherung von Großschutzgebieten: Erfahrungen eines Beraters. – In: WIERSBINSKI, N., ERDMANN, K. E., LANGE, H. (Hrsg.): Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen. – Bonn: BfN. – BfN-Skripten 2. – S. 43–48.

SELLE, K. (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. – Wiesbaden, Berlin: Bauverlag. – 505 S.

SKORUPINSKI, B., OTT, K. (2000): Technikfolgenabschätzung und Ethik. – Zürich: vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich.

SRU (1996a): Sondergutachten. Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. – Stuttgart: Metzler-Poeschel – 127 S.

SSYMANK, A. (2000): Naturschutzkategorien nach dem Bundesnaturschutzgesetz. – In: KONOLD, W,. BÖCKER, R., HAMPICKE, U. (Hrsg.): Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege. III-2.1. – Landsberg: ecomed.

STIERAND, R. (1993): Neuorientierung in der Planungstheorie? – RaumPlanung 93 (61). – S. 141–147.

StMLU (1999): Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft. Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. – Eine Kurzinformation. – München: StMLU. 4 S.

STOLL, S. (1999): Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Großschutzgebieten, Ursachenanalyse und Ansätze zu Handlungsstrategien. – Frankfurt a. M.: Peter Lang. – Europäische Hochschulschriften, Reihe 42, Ökologie, Umwelt und Landespflege, Bd. 24. – 268 S.

STOLL-KLEEMANN, S. (2001): Opposition to the Designation of Protected Areas in Germany. – Journal of Environmental Planning and Management 44 (1). – S. 109–128.

WEIHRICH, D. (1997): Vollzug der Eingriffsregelung. Anmerkungen zum Urteil des OVG Münster vom 28. Juni 1995. – Naturschutz und Landschaftsplanung 97 (3). – S. 87–90.

WESTRA, L. (1994): An environmental proposal for ethics: the principle of integrity. – Lanham, Md: Rowman & Littlefield. – 237 S.

WIEDEMANN, P. (1995): Anforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit bei umstrittenen Vorhaben. – In: FLECKENSTEIN, K. (Hrsg.): Aktuelle Probleme des Rohstoffabbaus. Anforderungen an die Genehmigung von Nassauskiesungen. Fachtagung am 21. und 22. Juni 1995 in Karlsruhe. – Hannover: Grütter.

WIEGLEB, G. (1997): Leitbildmethode und naturschutzfachliche Bewertung. – Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz Nr. 6. – S. 43–62.

WIEHR, U. (1997): Zur Akzeptanz des Naturschutzes: Fallbeispiel Mittlere Elbe. Diplomarbeit am Fachbereich Biologie der Universität Hamburg.

WIERSBINSKI, N. (1998): Akzeptanz bei Naturschutzmaßnahmen – neue Wege zur Lösung eines alten Problems – In: WIERSBINSKI, N., ERDMANN, K. E. und LANGE, H. (Hrsg.): Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen. – Bonn: BfN. – BfN-Skripten 2. – S. 3–8.

WOLF, R. (2001): Zur Flexibilisierung des Kompensationsinstrumentariums der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. – Natur und Recht 2001 (9). – S. 481– 491.

4.1 Personalsituation in den Naturschutzverwaltungen

BÄSEL, I. (2001): Perspektiven der Umsetzung agrarischer Maßnahmen durch die Landschaftsplanung in Rheinland Pfalz. – In: BfN (Hrsg.): Örtliche Landschaftsplanung und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung. – Bonn-Bad Godesberg: BMU-Druckerei. – BfN-Skripten 38. – S. 47–55.

DEIXLER, W. (1991): Möglichkeiten und Grenzen der Naturschutzverwaltung. – Naturschutz und Landschaftsplanung Jg. 91 (2). – S. 74–78.

ERZ, W. (1983): Naturschutz und Landschaftspflege im Rückblick auf ein Vierteljahrhundert Deutscher Naturschutztage und heute: Materialien zu einer bilanzierenden Naturschutzpolitik. – In: Arbeitsgemeinschaft Beruflicher und Ehrenamtlicher Naturschutz: Naturschutz und Landschaftspflege zwischen Erhalten und Gestalten. – Greven: Kilda-Verlag. – Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege. – S. 9–36.

KARGER, C. R. und WIEDEMANN, P. M. (2000): Leitfaden „Kommunikation im Naturschutz“. – Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Zuständiges Referat: Grundsätze (Hrsg.).

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1993): Das neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung. – Köln: KGSt. – KGSt-Bericht – 15/1994.

KÖPPEL, J., BRUNS, E., HERBERG, A. (2000): Konstruktiver Einsatz von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen im Kontext der Regionalparkentwicklung durch interkommunale Pool-Modelle. – Berlin: Technische Universität Berlin, FB 7. – Landschaftsentwicklung und Umweltforschung, Bd. 114.

NIERMANN, I. (2001): Studie zur Personalsituation in den Naturschutzverwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland. – Schlussbericht, im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen. – Hannover.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2001): Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen. – Speyer: Eigenverlag.

ROLL, E. (1997): Neue Steuerungsmodelle und EDV-Einsatz – Ein unverzichtbarer Beitrag zu gesichertem Aufgabenvollzug der Naturschutzverwaltung in der Zukunft? – Häusliche Prüfungsarbeit bei der Bezirksregierung Köln im Prüfungsausschuss Landespflege. – 101 S. – unveröff.

SCHMIDT, A. (1998): Entwicklung der Ausbildungsinhalte für Landschaftsarchitektur bzw. Landespflege. – Stadt und Grün Jg. 98 (12). – S. 855–858.

4.2 Strukturelle Schwächen der Durchsetzbarkeit von Naturschutz in der Abwägung

BARTLSBERGER, R. (2000): Ökologische Gewichtungs- und Vorrangregelungen – In: ERBGUTH, W., OEBBECKE, J., RENGELING, H.-W. et al. (Hrsg.): Planung. Festschrift für W. Hoppe zum 70. Geburtstag. – München: – C. H. Beck. – S.127–152.

BARTUNEK, B. (2000): Probleme des Drittschutzes bei der Planfeststellung. – Berlin: Duncker & Humblot.– 292 S.

BICK, H. und OBERMANN, H. (2000): Stiefkind Naturschutz – Misere und Chancen des Naturschutzes in Deutschland – In: Umweltpolitik mit Augenmaß, Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günter Hartkopf. – Berlin: Erich Schmidt Verlag. – S. 107–119.

DOLDE, K.-P. (2000): Der Rechtsgrundsatz der Planerhaltung im neuen Baugesetzbuch – In: H. BAUER et al.: 100 Jahre Allgemeines Baugesetz Sachsen. – Stuttgart u. a.: Richard Boorberg Verlag. – S. 429–447.

ERBGUTH, W. (1999): Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Deregulierung im Planfeststellungsverfahren. – Umwelt- und Planungsrecht Jg. 99. – S. 41–50.

GAENTZSCH, G. (2000): Zur Entwicklung des Bauplanungsrechts in der Rechtsprechung des BverwG. – Zeitschrift für Verwaltungsrecht Jg. 02. – S. 993–1000.

GELLERMANN (2001): Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. – 2. Aufl.. – Berlin u. a.: Blackwell Wissenschafts-Verlag.

GRUEHN, D. und KENNEWEG, H. (1998): Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung. – In: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Angewandte Landschaftsökologie 98(17). – Münster-Hiltrup: Druck im Landwirtschaftsverlag GmbH.

HENKE, P. (1999): Das ergänzende Verfahren im Planfeststellungsrecht. – Umwelt- und Planungsrecht Jg. 99, S. 51–57.

HOPPE, W. (1996): Der Rechtsgrundsatz der Planerhaltung als Struktur- und Abwägungsprinzip. – In: W. ERBGUTH et al. (Hrsg.): Abwägung im Recht. – Köln u. a.: Carl Heymanns Verlag. – S. 133–156.

JARASS, H. D. (1998): Die materiellen Voraussetzungen der Planfeststellung in neuerer Sicht. – Deutsches Verwaltungsblatt 1998 (22). – S. 1202–1211.

JARASS, H. D. (2000a): Europäisierung des Planungsrechts. – Deutsches Verwaltungsblatt 2002 (13). – S. 945–952.

JARASS, H. D. (2000b): Aktuelle Fragen des EG-Naturschutzrechts. – In: BERGER, K. P., EBKE, W. F., ELSING, S. et al (Hrsg.) : Festschrift für O. Sandrock zum 70. Geburtstag. – Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft. – S. 421–441.

JOHLEN, H. (2000): Der Natur- und Landschaftsschutz in der Planfeststellung. – Wirtschaft und Verwaltung, H. 2. – S. 35–63.

KÜHLING, J. und HERRMANN, N. (2000): Fachplanungsrecht. – 2. Aufl. – Düsseldorf: Werner Verlag GmbH.

LOUIS, H. W. und WOLF, V. (2002): Bodenschutz in der Bauleitplanung. – Natur und Recht, H. 2. – S. 61–72.

MITSCHANG, S. (1996): Die Belange von Natur und Landschaft in der kommunalen Bauleitplanung. – 2. Aufl. – Berlin: Erich Schmidt Verlag.

MITSCHANG, S. (1999): Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Aufstellung städtebaulicher Planungen. – Wirtschaft und Verwaltung, H. 1. – S. 54–69.

MÖNNECKE, M. (2000): Evaluationsansätze für die örtliche Landschaftsplanung. Grundlegung, Konzipierung und Anwendung. – Dissertation am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover, UB/TIB Hannover, http://edok01.tib.uni-hannover.de/edoks/e002/322882494.pdf. – 277 S.

PLACHTER, H., BERNOTAT, D., MÜSSNER, R. et al. (2002): Entwicklung und Festlegung von Methodenstandards im Naturschutz. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 70. – 566 S.

RAMSAUER, U. (2000): Die Ausnahmeregelung des Artikel 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie. – Natur und Recht 2002 (11). – S. 601–611.

REINKE, M. (2002): Qualität der kommunalen Landschaftsplanung und ihre Berücksichtigung in der Flächennutzungsplanung im Freistaat Sachsen. – Berlin: Logos-Verlag. – 393 S.

RONELLENFITSCH, M. (1999): Fachplanung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. – In: GRUPP, K. und RONELLENFITSCH, M.: Planung – Recht – Rechtsschutz, Festschrift für W. Blümel zum 70. Geburtstag. – Berlin: Duncker und Humblot. – S. 497–522.

SCHLADEBACH, M. (2000): Der Einfluß des europäischen Umweltrechts auf die kommunale Bauleitplanung. – Berlin: Duncker & Humblot.

SCHMIDT-PREUSS, M. (2000): Fachplanung und subjektivrechtliche Konfliktschlichtung. – In: W. ERBGUTH et al. (Hrsg.): Planung. Festschrift für W. Hoppe zum 70. Geburtstag. – München: C. H. Beck. – S. 1071–1098.

SCHRÖDTER, W. (2001): Bauleitplanung in FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten. – Natur und Recht. – 2001 (1). – S. 8–19.

SCHÜTZ, P. (1999): Das „Recht auf gerechte Abwägung“ im Bauplanungsrecht. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. – 1999 (9). – S. 929–932.

SCHULZE-FIELITZ, H. (2000): Verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Planung im Wandel – Eröffnung, Maßstäbe, Kontrolldichte – In: W. ERBGUTH et al. (Hrsg.): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. – München: C. H.Beck. – S. 997–1010.

SENDLER, H. (2000): Plan- und Normerhaltung vor Gericht. – In: W. ERBGUTH et al. (Hrsg.): Planung. Festschrift für W. Hoppe. – München: C. H. Beck. – S. 1011–1030.

SRU (1987): Umweltgutachten 1987. – Mainz: W. Kohlhammer.

SRU (1994): Umweltgutachten 1994. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (1996): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen. – Stuttgart: Verlag Metzler-Poeschel.

SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. – Stuttgart: Verlag Metzler-Poeschel.

STÜER, B. (2000): Fachplanungsrecht, Rechtsprechungsbericht 1999/2000. – Deutsches Verwaltungsblatt. – 2002, (19). – S. 1428–1439.

VALLENDAR, W. (1999): Das Abwägungsgebot – ein alter Hut mit neuen Federn. – Umwelt- und Planungsrecht. – 1999 (4). – S. 121–125.

WAHL, R. und DREIER, J. (1999): Entwicklung des Fachplanungsrechts. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. – 1999 (6). – S. 606–620.

ZIEKOW, J. und SIEGEL, T. (2000): Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“. Rechtliche Stellung, Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen. – Berlin: Duncker & Humblot.

5.1 Ökonomische Grundlagen und Steuerungsinstrumente

Agrarbericht (1999): Agrarbericht der Bundesregierung 1999. – Berlin: Bundestagsdrucksache 14/347.

Agrarbericht (2000): Agrarbericht der Bundesregierung 2000. – Berlin: Bundestagsdrucksache 14/2672.

Agrarbericht (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. – Berlin: Bundestagsdrucksache 14/5326.

AHRENS, H., LIPPERT, C. und RITTERSHOFR, M. (2000): Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO(EWG) Nr. 2078/1992 in der Landwirtschaft. – Agrarwirtschaft 49 (2). – S. 99–115.

APEL, D. (1999): Ökonomische Instrumente zur flächensparenden und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung. – In: BERGMANN, A., EINIG, K. und HUTTER, G et al. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. – Berlin: Edition Sigma. – S. 245–256.

BADER, D. und KIEL, T. (1994): Finanzierung des staatlichen Naturschutzes. – Hannover: Institut für Landschaftspflege und Naturschutz am Fachbereich für Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung. – Arbeitsmaterialien 25. – 216 S.

BAUER, S., BERGMANN, E., KÄRCHNER, A. et al. (1999): Einbau ökologischer Komponenten in den kommunalen Finanzausgleich. – Vorläufiger Endbericht zum Forschungsvorhaben UFOPLAN 10801128. – Köln/Gießen: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln und Professur für Projekt- und Regionalplanung an der Universität Gießen.

BAUMOL, W. J. and OATES, W. E. (1971): The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. – Swedish Journal of Economics 73. – S. 42–54.

BENKERT, W., POSTLEP, R. (1979): Ansätze zu einem finanziellen Ausgleich für Vorrangfunktionen. – Raumforschung und Raumordnung 37 (2). – S. 89–92.

BERGMANN, E. (1999): Steuerung der Flächennutzung durch den kommunalen Finanzausgleich? – In: BERGMANN, A., EINIG, K. und HUTTER, G., (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. – Berlin: Edition Sigma. – S. 257–277.

BERGSCHMITT, A. und PLANKL, R. (1999): Evaluierung der Agrarumweltprogramme gemäß der Beschlüsse der Agenda 2000. – Berichte über Landwirtschaft 77/99 (1). – S. 570–590.

BfN (1999): Daten zur Natur 1999. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – 352 S.

BICK, H. und OBERMANN, H. (2000): Stiefkind Naturschutz – Misere und Chancen des Naturschutzes in Deutschland – In: KÖLLER, H. von (Hrsg.): Umweltpolitik mit Augenmaß. Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günter Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999. – Berlin: Erich Schmidt. – S. 107–119.

BIZER, K. (1997): Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz: Eine ökonomische Analyse des Deutschen Naturschutzrechts. – Berlin: Analytica. – 179 S.

BIZER, K. (1999): Flächennutzungssteuer und Flächenausweisungsrechte – Ergänzende Anreizinstrumente zum Bauordnungs- und Bauplanungsrecht. – In: BERGMANN, A., EINIG, K., HUTTER, G. et al. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. – Berlin: Edition Sigma. – S. 279–288.

BIZER, K. und EWRINGMANN, D. (1995): Die Naturschutzabgabe als Lenkungsinstrument in der Flächennutzung. – In: EWRINGMANN, D. (Hrsg.): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung. – Berlin: Duncker & Humblot. – S. 37–135.

BIZER, K. und EWRINGMANN, D. (1998): Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen. – Anhalt. – Baden-Baden: Nomos. – 89 S.

BIZER, K. und EWRINGMANN, D. (1999): Abgaben in der Flächennutzung. – Informationen zur Raumentwicklung, H. 8. – S. 511–519.

BIZER, K. und TRUGER, A. (1996): Die Steuerung der Bodenversiegelung durch Abgaben. – Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 9 (3). – S. 379–389.

BIZER, K. und von SCHUCKMANN, J. (1995): Von der Grundsteuer zur Flächensteuer. – In: EWRINGMANN, D. (Hrsg.): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung. – Berlin: Duncker & Humblot. – S. 137–179.

BIZER, K., EWRINGMANN, D., BERGMANN et al. (1998a): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. – Berlin u. a.: Springer. – 141 S.

BIZER, K., LINSCHEIDT, B. und EWRINGMANN, D. (1998b): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen. – Berlin: Analytica. – 284 S.

BONUS, H. (1990): Preis- und Mengenlösungen in der Umweltpolitik. – Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht. – Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften Bd. 41. – S. 343–358.

BRODERSEN, C. M.; KUHLMANN, F. und LOBENSTEIN, T. (1999): Mehr Verlierer als Gewinner. – DLG-Mitteilungen, H. 5. – S. 16–18.

BRONNER, G. (2000): Öko-MEKA in der Diskussion. Umweltorientierte Gestaltung eines landwirtschaftlichen Förderprogramms. – Natur und Landschaft 75 (8). – S. 323–327.

BRONNER, G., OPPERMANN, R. und RÖSLER, S. (1997): Umweltleistungen als Grundlage der landwirtschaftlichen Förderung. Vorschläge zur Fortentwicklung des MEKA-Programms in Baden-Württemberg. – Naturschutz und Landschaftsplanung 29 (12). – S. 357–365.

Bundesregierung (2002): „Perspektiven für Deutschland“: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. – Berlin: Bundesregierung.

DAHM, S., ELSASSER, P., ENGLERT, H. et al. (1999): Belastungen der Forstbetriebe aus der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag. – Angewandte Wissenschaft, H. 478, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

DEGENHARDT, S., HAMPICKE, U. HOLM-MÜLLER, K. et al. (1998): Zahlungsbereitschaft für Naturschutzprogramme. Potenzial und Mobilisierungsmöglichkeiten am Beispiel von drei Regionen. – Bonn: BfN. – Angewandte Landschaftsökologie, H. 25.

EINIG, K. (1999): Handelbare Lizenzen als marktwirtschaftliche Instrumente zur Steuerung der baulichen Bodeninanspruchnahme. – In: BREUSTE, J. (Hrsg.): Stadtnatur quo vadis? 3. Leipziger Symposium „Stadtökologie“ des UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig Halle. – Leipzig: Selbstverlag. – UFZ-Berichte Nr. 10/1999). – S. 71–80.

EINIG, K. und HUTTER, G. (1999): Durchsetzungsprobleme ökonomischer Instrumente – das Beispiel handelbarer Ausweisungsrechte. – In: BERGMANN, A., EINIG, K., HUTTER, G. et al. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. – Berlin: Edition Sigma. – S. 289–309.

EU-Kommission (1998): Evaluation von Agrar-Umweltprogrammen. Arbeitsdokument der Kommission – GD VI/7655/98, Anwendungsstand der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92. – Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

EU-Rechnungshof (2000): Sonderbericht Nr. 14/2000 über die Ökologisierung der GAP, zusammen mit Antworten der Kommission. – Abl. C 353/01, 8. Dezember 2000. – Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. – 56 S.

EZB (Europäische Zentralbank) (2000): Die einheitliche Geldpolitik in Stufe 3 – Allgemeine Regelungen für die geldpolitischen Instrumente und Verfahren des Eurosystems. Frankfurt/Main 2000 (download unter www.ecb.int/pub/pdf/gendoc2000de.pdf; zuletzt aufgerufen am 27. August 2002).

EWRINGMANN, D., VORMANN, M. und JUNG, M. (2001): Wirkungen des bestehenden Fördersystems für Wohnbau auf die Inanspruchnahme von Flächen. – Gutachten des Finanzwirtschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen.

FLAßBARTH, J. und UNSELT, C. (1999): Natur in NABU-Hand – Warum sich Flächenkauf für den Umweltschutz lohnt. – Naturschutz heute, H. 4. – S. 20–22.

HAMPICKE, U. (1991): Naturschutz-Ökonomie. – Stuttgart: Eugen Ulmer. – 342 S.

HAMPICKE, U. (1994): Die Effizienz von Naturschutzmaßnahmen aus ökonomischer Sicht. – In: BLAB, J., SCHRÖDER, E. und VÖLKL, W. (Hrsg.): Effizienzkontrollen im Naturschutz. – Greven: Kilda-Verlag. – S. 269–290.

HAMPICKE, U. (1996): Perspektiven umweltökonomischer Instrumente in der Forstwirtschaft insbesondere zur Honorierung ökologischer Leistungen. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – Materialien zur Umweltforschung, Bd. 27. – 164 S.

HAMPICKE, U. (2000): Naturschutz – ökonomisch gesehen. – In: ERDMANN, H.-H. und MAGER, T. (Hrsg.): Innovative Ansätze zum Schutz der Natur. – Berlin u. a.: Springer. – S. 127–150.

HAMPICKE, U., HORLITZ, T., KIEMSTEDT, H., et al. (1991): Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes. – Berlin: Erich Schmidt.

HAMPICKE, U. und ROTH, D. (2000): Costs of land use for conservation in Central Europe and future agricultural policy. – International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology Vol. 1. – S. 95–108.

HANSJÜRGENS, B. (1992): Umweltabgaben im Steuersystem: Zu den Möglichkeiten einer Einfügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. – S. 274.

HASSLER, R., GEISSLER, G., RADLOFF, J. et al. (1994): Fundraising für die Umwelt. Finanzierungsmöglichkeiten von Umweltinitiativen. – Politische Ökologie Spezial. – München: Ökom. – 130 S.

HEISTER, J., KLEPPER, G., KRÄMER, H. et al. (1990): Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten. – TÜBINGEN: J.C.B. Mohr. – Kieler Studien Nr. 237. – 292 S.

HENRICHSMEYER, W. und WITZKE, H. P. (1994): Agrarpolitik. Band 2 – Bewertung und Willensbildung. – Stuttgart: Eugen Ulmer. – UTB Nr. 1651.

HOLM-MÜLLER, K. (1998): Finanzierung von Naturschutz über private Komplementärgüter. Berlin. – Diskussionspapier 1998/12 der Wirtschaftwissenschaftlichen Dokumentation, Fachbereich 14. – 19 S.

HOLM-MÜLLER, K. (2000): Instrumente zur Mobilisierung von Zahlungsbereitschaften für den Naturschutz- In: Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.): Innovativer Naturschutz – Partizipative und marktwirtschaftliche Instrumente. – Bonn-Bad Godesberg: BfN. – Angewandte Landschaftsökologie, H. 34. – S. 139–149.

KATE, K. und LAIRD, S. (1999): The commercial use of biodiversity: access to genetic resources and benefit sharing. – London: Earthscan Publishers. – 398 S.

KNAUER, N. (1989): Katalog zur Bewertung und Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. – In: STREIT, M., WILDENMAN, R. und JESINGHAUS, J. (Hrsg.): Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise. – Baden-Baden: Nomos. – Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung Bd. 3. – S. 179–202.

KNORRING, E. von (1998): Umweltpolitik zwischen Effizienz und Effektivität. In: HESSE, H. und WELZEL, P. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen und ökonomischen Grenzen. Festschrift für Reinhard Blum zum 65. Geburtstag. – Göttingen: Vandenhoek & Ruprecht. – S. 89–108.

KNORRING, E. von (2002): Ökologische Leistungshonorierung anhand eines Ökopunkte-Systems mit Bieterverfahren. – Augsburg: Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg. – Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg, Beitrag Nr. 223.

KUHN, T. (1995): Theorie des kommunalen Finanzausgleichs. – Heidelberg: Physica. – 234 S.

LOSCH, S., LECKE-LOPATTA, T., LEHMBERG, F. et al. (1999): Ökonomische Instrumente zum Schutz der Bodenfläche. – In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik – Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. – Hannover: Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – S. 197–218.

MEHL, P. und PLANKL, R. (1995): Doppelte Politikverflechtung als Bestimmungsfaktor der Agrarstrukturpolitik. Untersucht am Beispiel der Föderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland.-Landbauforschung Völkerode, Jg. 45. – S. 218–232.

MEISTER, A. (1999): Noch billiger produzieren. – DLG-Mitteilungen, H. 5. – S. 12–15.

MICHAELIS, P. (2002): Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. – Zeitschrift für Umweltrecht Sonderheft 2002. – S. 129–135.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Land Brandenburg (Hrsg.) (2001): Datensammlung für die Betriebsplanung und die betriebswirtschaftliche Bewertung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren im Land Brandenburg, Potsdam: Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Land Brandenburg.

MÜHLENKAMP, H. (1994): Kosten-Nutzen-Analyse. – München: Oldenburg.

OSTERBURG, B. (2001): Umsetzung der VO(EWG) 2078/1992 in Deutschland – Wirkungen auf Umwelt, landwirtschaftliche Produktion und Einkommen. – In: OSTERBURG, B. und NIEBERG, H. (2001): Agrarumweltprogramme: Konzepte, Entwicklung, künftige Ausgestaltung. – FAL-Tagung am 27. bis 28. November 2000. – Braunschweig: FAL. – Landbauforschung Völkenrode: Sonderheft 231. – S. 13–24.

OSTERBURG, B. (2002): Analyse der Bedeutung von naturschutzorientierten Maßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen der Verordnung (EG) 1257/1999 über die Förderung des ländlichen Raumes. Forschungsvorhaben im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig. Unveröff.

PIRKL, A. und RIEDEL, B. (1991): Indikatoren und Zielartensysteme in Naturschutz – und Landschaftsplanung. – In: HENLE, U. und KAULE, G. (Hrsg.): Arten- und Biotopschutzforschung in Deutschland. – Jülich: Forschungszentrum Jülich. – Berichte ökologischer Forschung. – S. 343–346.

PLANKL, R. (2001): Entwicklung der Agrarumweltprogramme in Deutschland und der EU – ein Überblick. – In: OSTERBURG, B. und NIEBERG, H. (2001): Agrarumweltprogramme: Konzepte, Entwicklung, künftige Ausgestaltung. – FAL-Tagung am 27. bis 28. November 2000. – Braunschweig: FAL. – Landbauforschung Völkenrode Sonderheft 231. – S. 1–11.

POINTEREAU, P., BOCHU, J.-L., DOUBLET, S. et al. (1999): Umweltbewertungsverfahren für die Landwirtschaft. – Toulouse: Solagro. – 194. S.

RECK, H., HENLE, U., HERMANN, G. et al. (1991): Zielartensystem Filder: Konsequenzen für die Forschung zum Arten- und Biotopschutz. – In: HENLE, U. und KAULE, G. (Hrsg.): Arten- und Biotopschutzforschung in Deutschland. – Jülich: Forschungszentrum Jülich. – Berichte ökologischer Forschung. – S. 347–353.

REIDENBACH, M. (1999): Die reformierte Grundsteuer – Ein neues Instrument für die kommunale Bodenpolitik? – Informationen zur Raumentwicklung, H. 8. – S. 565–575.

RING, I. (2001): Ökologische Aufgaben und ihre Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich. Vortrag zur Tagung „Vom Wert der Vielfalt – Diversität in Ökonomie und Ökologie“ der Vereinigung für Ökologische Ökonomie und der Evangelischen Akademie Tutzing. Bad Tutzing 30. April bis 2. Mai 2001.

ROSE, M. (1999): Überlegungen zur Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion ländlicher Räume im kommunalen Finanzausgleich – dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen. – Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 12 (2). – S. 267–279.

ROTH, D. und BERGER, W. (2000): Kosten der Landschaftspflege im Agrarraum. – In: KONOLD, W., BÖCKER, R. und HAMPICKE, U.: Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege. – Landsberg am Lech: Ecomed, 2. Ergänzungslieferung Kap. VIII-6.

ROTHGANG, M. (1997): Ökonomische Perspektiven des Naturschutzes. – Berlin: Duncker & Humblot. – 315 S.

ROTTMANN, J. (1982): Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich. – Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen. – 257 S.

RUPP, E. (1993): Der Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA). Erfahrungen – Probleme – Perspektiven. – In: JARRE, J. (Hrsg.): Die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft: Fallbeispiele, Probleme, Zukunftsperspektiven. Loccumer Landwirtschaftstagung 1993. – Loccum: Kirchliche Verwaltungsstelle der Evangelischen Akademie. – Loccumer Protokolle, Bd. 5. – S. 23.

SCHÄFFERS, J. (2000): Stiftungen im Meinungsbild der Bevölkerung. Erste Repräsentativerhebung zum Thema „Gemeinnützige Stiftungen“. – Stiftung & Sponsoring (4). – S. 30–32.

SCHEMEL, H-J., HARTMANN, G. und WEDEKIND, K-C. (1993): Methodik zur Ermittlung von Geldwertäquivalenten im Rahmen der Eingriffsregelung – Naturhaushalt. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz in Bonn (unveröff.).

SCHWEPPE-KRAFT, B. (1998): Naturschutzstrategien aus ökonomischer Sicht. – Natur und Landschaft 73, (2). – S. 55–63.

SIEBERT, H. (1996): Einführung in die Volkswirtschaftslehre. – 12. Aufl. – Stuttgart u. a.: Kohlhammer. – 464 S.

SPORBECK, O. (1995): Gutachten zur Ausgleichsabgabe in Thüringen, erstellt im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt. Froelich & Sporbeck, Büro Plauen, August 1995 (unveröff.).

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. – Sondergutachten. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 128 S.

SRU (1998): Flächendeckend wirksamer Grundwasserschutz. – Sondergutachten. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 128 S.

SRU (2000): Umweltgutachten 2000. – Schritte ins nächste Jahrtausend. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 685 S.

SRU (2002): Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle. – Metzler-Poeschel, Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (2000): Statistisches Jahrbuch. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

STOLZ, K (2001): Stiftungen für den Naturschutz. – Naturschutz und Landschaftsplanung 33 (10). – S. 301–304.

STRATMANN, U. (2002): Entwicklung der Naturschutzausgaben der Flächenländer und des Bundes. – Göttingen (Georg-August-Universität, Institut für Agrarökonomie, Arbeitsbereich Umwelt- und Ressourcenökonomik) – Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz.

TROMMER, G. und NOACK, R. (1997): Die Natur in der Umweltbildung. Perspektiven für Großschutzgebiete. – Weinheim: Deutscher Studien Verlag. – 226 S.

UMWELTBUNDESAMT (2001): Daten zur Umwelt. – Berlin: Erich Schmidt Verlag. – 380 S.

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung): 1999): Welt im Wandel: Umwelt und Ethik. Sondergutachten 1999. – Berlin u. a.: Springer. – 149 S.

WBGU (2000): Welt im Wandel: Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biosphäre. Jahresgutachten 1999. – Berlin u. a.: Springer. – 482 S.

WEISE, P. (1999): Ökonomische Anreizinstrumente zur Vorhaltung ökologischer Flächenleistungen. – In: LIBBE, J.: Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. – Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik. – Dokumentation „Forum Stadtökologie“ Nr. 10. – S. 59–70.

WILHELM, J. (1999a): Umweltwirkungen von Förderungsmaßnahmen gemäß VO(EWG) 2078/1992. – Münster: Landwirtschaftsverlag. – Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 480. – 217 S.

WILHELM, J. (1999b): Ökologische und Ökonomische Bewertung von Agrarumweltprogrammen. – Frankfurt am Main, Berlin, u. a.: Peter Lang. – Bd. 2542. – 284 S.

WITZKE, H. v. (2002): Welternährung: Qualität und Quantität! – In: Agrarwirtschaft Jg. 51. – S. 141.

ZEDDIES, J. und DOLUSCHITZ, R. (1996): Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA) – Wissenschaftliche Begleituntersuchung zu Durchführung und Auswirkungen. – Stuttgart: Ulmer. – Agrarforschung in Baden-Württemberg, Bd. 25. – 340 S.

ZIMMERMANN, F. (1988): Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland. – Köln: Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer. – Neue kommunale Schriften, Bd. 57. – 158 S.

5.2 Planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente des Naturschutzes

AGÖL (Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau e.V.) (2000): Rahmenrichtlinien für den ökologischen Landbau. – Darmstadt: Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau e.V. – http://www.agoel.de/vrili/wegw.htm.

AGRARMINISTER DER LÄNDER (1993): Grundsätze einer ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung. – Beschluß der Agrarminister der Länder vom 1. Oktober 1993. – Daun.

ANTON, D. K. (1998): Law for the Seas's Biological Diversity. – Columbia Journal of Transnational Law 36. – S. 341–371.

BALZER, S., HAUKE, U. und SSYMANK, A. (2002a): Nationale Gebietsbewertung gemäß FFH-Richtlinie: Bewertungsmethodik für die Lebensraumtypen nach Anhang I in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 10–19.

BALZER, S., BOEDEKER, D. und HAUKE, U. (2002b): Interpretation, Abgrenzung und Erfassung der Marinen und Küsten-Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 20–28.

BASTIAN, O. (1986): Bioindikatoren zum Landschaftswandel – ein Beispiel aus dem Moritzburger Kleinkuppengebiet. – Hercynia N.F. 23 (1). – S. 15–45.

BBA (Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft) (2002): Verzeichnis der regionalisierten Kleinstrukturanteile – Neufassung der Anwendungsbestimmungen zum Schutz terrestrischer Biozönosen (Flora und Fauna). – http://www.bba.de/inst/fp/kleinstruktur/bbaverzvorspann.html – (Stand: 3. September 2002).

BENZLER, A. (2001): Seltene, bedrohte und endemische Tier- und Pflanzenarten – Auswahl von Artengruppen und Arten für ein bundesweites Naturschutzmonitoring. Natur und Landschaft 76 (2). – S. 70–87.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (1996): Rote Liste gefährdeter Pflanzen Deutschlands. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Vegetationskunde, H. 28. – 744 S.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (1998): Rote Liste gefährdeter Tiere Deutschlands. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 55. – 434 S.

BfN (2002a): Bewertung des Meldestandes unter http://www.bfn.de/03/030303.htm; Daten für Deutschland und Europa dort als pdf-Datei herunter ladbar.

BfN (2002b): Meldestand für die atlantische Region http://www.bfn.de/03/030300.htm – dort auch Gebietsvorschläge als pdf-Datei herunter ladbar.

BfN (2002c): Laufendende Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. – http://www.bfn.de/02/020101.htm (Stand: 6. September 2002).

BINOT-HAFKE, M., GRUTTKE, H., LUDWIG, G. et al. (2000a): Bundesweite Rote Listen: Bilanzen, Konsequenzen, Perspektiven. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65. – 255 S.

BINOT-HAFKE, M., GRUTTKE, H., LUDWIG, G. et al. (2000b): Bilanzierung der bundesweiten Roten Listen – eine Einführung. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65. – S. 7–31.

BIOLAND (2001): Die Bioland Richtlinien. – http://www.bioland.de/index1.htm

BMELF (1997):Risikominderung bei Pflanzenschutzmitteln in der Bundesrepublik Deutschland – www.verbraucherministerium.de/landwirtschaft/risiko-flanzen/inhalt.htm (Stand: 6. September 2002).

BMELF (1998): Gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz. – Broschüre des BMELF mit dem Wortlaut der im Bundesanzeiger Nr. 220a vom 21. November 1998 bekannt gegebenen Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz. – Bonn: BMELF.

BMELF (1999): Gute fachliche Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung. – Broschüre des BMELF mit dem Wortlaut der im Bundesanzeiger Nr. 73 vom 20. April 1999 bekannt gegebenen Grundsätze und Handlungsempfehlungen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung. – Bonn: BMELF.

BMELF (2000): Das Pflanzenschutzgesetz. – www.verbraucherministerium.de/landwirtschaft/pflanzenschutzgesetz/01-pflanzenschutzgesetz.htm (Stand: 6. September 2002).

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1998): Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. Bonn: BMU.

BMU (2001a): Bekanntmachung über die Förderung der Erforschung und Entwicklung umweltschonender Energieformen im Bereich der nichtnuklearen Energienutzung – Maßnahmen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms, Teil I: Geothermische Stromerzeugung und ökologische Begleitforschung in den Bereichen Nutzung der Windenergie, Brennstoffzellen und Biomasse, Stand 16. Juli 2001. – Internet: www.bmu.de.

BMU (2001b): Umweltforschungsplan 2001 des BMU. – Internet: www.bmu.de/download/dateien/ufo_2001.pdf.

BOYE, P. und BAUER, H.-G. (2000): Vorschlag zur Prioritätenfindung im Artenschutz mittels Roter Listen sowie unter arealkundlichen und rechtlichen Aspekten am Beispiel der Brutvögel und Säugetiere Deutschlands. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65. – S. 71–88.

BRUNS, D. und LUZ, F. (1992): Kommunikation und Planung. – Garten und Landschaft, H. 3. – S. 19–23.

BÜRGER, K., DRÖSCHMEISTER, R. (2001): Naturschutzorientierte Umweltbeobachtung in Deutschland: ein Überblick. – Natur und Landschaft 76 (2). – S. 49–57.

CZYBULKA, D. (1996): Rechtliche Möglichkeiten der Mitwirkung des Bundes bei Ausweisung, Entwicklung und Management von Nationalparken in der Bundesrepublik Deutschland. – Natur und Recht 18 (11/12). – S. 565–570.

CZYBULKA, D. (2002): Meeresnaturschutz. – Externes Gutachten im Auftrag des SRU. – Rostock. – Unveröff.

DEMETER (2001): Richtlinien Erzeugung. – Darmstadt: Demeter-Bund e.V. – http://www.demeter.de.

DEUTSCHER BAUERNVERBAND (2000): Grünbuch für eine Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft – Die deutsche Land- und Forstwirtschaft als Modell einer nachhaltigen Entwicklung. – Bonn: Deutscher Bauernverband. – 80 S.

Deutscher Bundestag (2000): Bericht der Bundesregierung nach § 246 Abs. 6 Satz 2 des Baugesetzbuches über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. – Bundestagsdrucksache 14/3652 vom 19. Juni 2000. – 76 S.

DI FABIO (1995): Rechtliche Instrurmente zum Schutz von Boden, Wasser und Luft vor landwirtschaftlichen Umweltbelastungen. – Natur und Recht 1995 H. 3. – S. 123–129.

DRACHENFELS, O. von (1996): Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen in Niedersachsen: Stand Januar 1996. – Hannover: Niedersächsisches Landesamt für Ökologie. – Naturschutz und Landschaftspflege in Niedersachsen, H. 13. – 267 S.

DRESSLER et al. (2000): Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung: Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 80901002 im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft, des Regionalen Planungsverbandes Westsachsen – Regionale Planungsstelle; Endbericht November 1998, Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie H. 29. – Münster: Landwirtschaftsverlag. – 313 S.

DVWK (Deutscher Verband für Wasserwirtschaft e.V.) (1998): Einträge aus diffusen Quellen in die Fließgewässer. – Bonn: Eigenverlag.

EBERLE, D., BUNGE, T. BUNZEL, A. et al. (2001): Gegenstand der Umweltprüfung für Regionalpläne, Positionspapier des Ad hoc Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arl-Nachrichten 2/2001. – S. 5.

ECKERT,. BREITSCHUH, G., HEGE, U. et al. (1998): Kriterien umweltverträglicher Landbewirtschaftung – Standpunkt des VDLUFA. – Darmstadt: Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten Verlag.

ELLWANGER, G., BALZER, S., HAUKE, U., SSYMANK, A. (2000): Nationale Gebietsbewertung gemäß FFH-Richtlinie: Gesamtbestandsermittlung für die Lebensraumtypen nach Anhang I in Deutschland. – Natur und Landschaft 75 (12). – S. 486–493.

ELLWANGER, G., PETERSEN, B. und SSYMANK, A. (2002): Nationale Gebietsbewertung gemäß FFH-Richtlinie: Gesamtbestandsermittlung, Bewertungsmethodik und EU-Referenzlisten für die Arten nach Anhang II in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 29–42.

EU-KOMMISSION (2001): Stand der Anwendung der Verordnung(EWG) Nr. 20781991: Evaluierung der Agrarumweltprogramme – Schlussfolgerungen. – http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs/evalrep/concl_de.htm (Stand: 6. September 2002).

FEHR, G. (Hrsg.) (2000): Nährstoffbilanzen für Flusseinzugsgebiete. – Braunschweig, Wiesbaden: Friedr. Vieweg & Sohn Verlagsgesellschaft mbH. – 205 S.

FINCK, P., HAUKE, U., SCHRÖDER, E. et al. (1997): Naturschutzfachliche Landschafts-Leitbilder. Münster: Landwirtschaftsverlag GmbH. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 50/1. – 265 S.

FRIEBEN, B. (1997): Arten- und Biotopschutz durch ökologischen Landbau. – In: WEIGER, H. und WILLER, H. (1997) (Hrsg.): Naturschutz durch ökologischen Landbau. Holm: Deukalion. – Ökologische Konzepte'95. – S. 73–93.

FÜRST und SCHOLLES, 1998 Plan-UVP und Verfahrensmanagement am Beispiel der Regionalplanung, überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten am 8. Juni 1998 in Kaiserslautern. – Hannover: Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover, www.laum.uni-hannover.de/ilr/publ/sup/sup.html

GERLACH, J. und HOPPENSTEDT, A. (1999): Die Strategische Umweltprüfung (SUP) – Konsequenzen für Bedarfs-, Verkehrsentwicklungs-, Nahverkehrs- und Bauleitpläne. – Naturschutz und Landschaftsplanung 31 (11). – S. 338–341.

GIGON, A., LANGENAUER, R., MEIER, C. et al. (1998): Blaue Listen der erfolgreich erhaltenen oder geförderten Tier- und Pflanzenarten der Roten Listen – Methodik und Anwendung in der nördlichen Schweiz. – Zürich. – Veröffentl. Geobotanisches Institut ETH, Stiftung Rübel 129, S. 1–137 und 180 S. Anhang.

GRÜHN (1999) Die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung: ein Beitrag zur theoretischen Fundierung und methodischen Operationalisierung von Wirksamkeitskontrollen, Europäische Hochschulschriften: Reihe 42, Ökologie, Umwelt und Landespflege; 22. – Frankfurt am Main: Lang, 510 S. Zugl.: Berlin, Technische Universität, Diss., 1997.

GRUEHN, D. und KENNEWEG, H. (1997): Zur Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleit-, insbesondere der Flächennutzungsplanung: Abschlußbericht über das F+E-Vorhaben KFZ-Nr. 80806011. – Berlin: Technische Universität Berlin, Institut für Landschaftsentwicklung (Selbstverlag). – 516 S.

GÜNNEWIG, D. (2001): Neue Anforderungen an die UVP in der Bauleitplanung unter besonderer Berücksichtigung der Vorprüfungspflicht. – UVP-report 01 (4). – S. 178–182.

HAAREN C. von, HOPPENSTEDT, A., SCHOLLES, F. et al. (2000): Landschaftsplanung und Strategische Umweltprüfung (SUP). – UVP-report, H. 1. – S. 44–46.

HAARMANN, K. und PRETSCHER, P. (1993): Zustand und Zukunft der Naturschutzgebiete in Deutschland: Die Situation im Süden und Ausblicke auf andere Landesteile. – Münster: Landwirtschaftsverlag. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 39. – 266 S.

HABER, W. (1989): Zur Problematik der Landwirtschaftsklauseln im Naturschutzrecht. – Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 02 (2). – S. 103–118.

HAEUPLER, H. und SCHÖNFELDER, P. (Hrsg.) (1988): Atlas der Farn- und Blütenpflanzen der Bundesrepublik Deutschland. – Stuttgart: Ulmer. – 768 S.

HARTLIK, J. (1999): Bleibt alles anders? Die Änderungsrichtlinie 97/11/EG und die Konsequenzen für das deutsche Recht. –- UVP-Report 13 (2). – S. 79–81.

HARTLIK, J., BOESCHEN, U. und WAGNER, P. D. (2001): Stärkung der Umweltvorsorge durch das neue UVPG? Ein Kommentar aus der UVP-Gesellschaft. – In: Reiter, S. (Hrsg.): Neue Wege in der UVP. Materialien zur Angewandten Geographie, Bd. 38. – Bonn: Kuron.

HEINEKE, H., BARTSCH, H.-U., SBRESNY, J. et al. (2002): Das Methodenmanagementsystem im Niedersächsischen Bodeninformationssystem NIBIS. – In: CYFFKA, B. und HÄRTLING, J. (Hrsg.): Bodenmanagement. – Berlin: Springer. – S. 59–84.

HERMES, G. (2000): Kommentierung zu Artikel 83 GG. – In: DREIER, H. (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Bd. 3, Artikel 83–146. – Tübingen: Mohr Siebeck. – S. 1–27.

HORLITZ, T., RODE, S. und MOERSCHEL, S. (2000): Identifikation der für den Erhalt der biologischen Vielfalt wichtigsten Naturräume in Deutschland. – Studie im Rahmen des „Ecoregion-Based-Conservation Approach“ für die Umweltstiftung WWF Deutschland. – Endbericht, unveröff. – 86 S.

HÜBLER (1998): Statement pro UVP. – In: Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme. Dokumentation der dritten nordrhein-westfälischen Planerkonferenz des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 23. Oktober 1997 in Köln. ILS-Schriften, Bd. 136. – Dortmund 1998. – 116 S.

JACOBY, C. (2000): Strategische Umweltprüfung (SUP). – UVP-report, H. 1. – S. 3–43.

JARASS, H. D. (2002): Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone: Völkerrechtliche, EG-rechtliche und verfassungsrechtliche Probleme der Ausweisung von Meeresschutzgebieten. – Baden-Baden: Nomos.

JOSITZ-PRITSCHER, I. (1999): Umweltbewusstsein und Landwirtschaft. Aachen: Shaker. – FAM-Bericht 29. – 212 S.

KAULE, G., ENDRUWEIT, G. und WEINSCHENCK, G. (1994): Landschaftsplanung, umsetzungsorientierte Ausrichtung von Extensivierungs-, Flächenstillegungs- und ergänzenden agrarischen Maßnahmen auf Ziele des Natur- und Umweltschutzes mittels der Landschaftsplanung. – E+E-Vorhaben im Auftrag des BMU, Schlussbericht. – Bonn-Bad Godesberg: BMU.

KEHREIN, A. (2002): Aktueller Stand und Perspektiven der Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 2–9.

KEUFER, E. (2001): Konzeption einer Naturschutzberatung für landwirtschaftliche Betriebe in Niedersachsen. – Diplomarbeit am Fachbereich für Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover. – Institut für Landschaftspflege und Naturschutz. – 130 S.

KIEMSTEDT, H., MÖNNECKE, M. und OTT, S. (1999): Erfolgskontrolle örtlicher Landschaftsplanung. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – 166 S.

KIRSTENMACHER et al., (1993): Planinhalte für den Freiraumbereich: Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung zur Differenzierung von Planinhalten für den Freiraumbereich, Schriftenreihe: Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 126. – Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – 279 S.

KIRSTENMACHER et al. (2001): Schlanker und effektiver Regionalplan: Praxisuntersuchung und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes ; Endbericht Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (RS III 4–67 41–98.121), Schriftenreihe: Forschungen, H. 101. – Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. 160 S.

KNICKEL K., JANßEN. J. SCHRAMEK, K. KÄPPEL (2001): Naturschutz und Landwirtschaft: Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag. – Angewandte Landschaftsökologie, H. 41 – 152 S.

KÖPPEL, C. (2000): Rote Listen und Neue Medien. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65 – S. 219–230.

KORN, N. (2001): Die Wasserrahmenrichtlinie der EU. – Naturschutz und Landschaftsplanung 33 (8), S. 246–248.

KORNECK, D., SCHNITTLER, M., KLINGENSTEIN, F. et al. (1998): Warum verarmt unsere Flora? Auswertung der Roten Liste der Farn- und Blütepflanzen Deutschlands. – In: KLINGENSTEIN, F. und LUDWIG, G.: Ursachen des Artenrückgangs von Wildpflanzen und Möglichkeiten zur Erhaltung der Artenvielfalt. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Vegetationskunde, H. 29 – S. 299–444.

KRAETZSCHMER, D. (2000): Die Verkehrsplanung auf dem Wege von der Projektprüfung zur strategischen Umweltprüfung. – Beitrag im Rahmen der Fachtagung „Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen – Wann und wie kommt die SUP“, am 5. Mai 2000 in Kassel. – 9. S. – (unveröff.).

KRAUTZBERGER, M. und STEMMLER, J. (2001): Die Neuregelung der UVP in der Bebauungsplanung durch die UVPG-Novelle 2001. – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis (UPR) 01 (7). – S. 241–246.

KRETSCHMER H., PFEFFER, J. HOFFMANN et al. (1995): Strukturelemente in Agrarlandschaften Ostdeutschlands, Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz. – Strausberg: Lebenshilfe MOL e.V. – 164 S.

KÜHNE, S., ENZIAN, S., JÜTTERSONKE, B. et al. (2000): Beschaffenheit und Funktion von Saumstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Berücksichtigung im Zulassungsverfahren im Hinblick auf die Schonung von Nichtzielarthropoden. – Berlin Dahlem: Parey Buchverlag. – Mitteilung aus der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, H. 378.

KUNZE, K., v. HAAREN, C., KNICKREHM, B., REDSLOB, M. 2002:Interaktiver Landschaftsplan. – Angewandte Landschaftsökologie, H.4, (Hrsg.): Bundesamt für Naturschutz. Bonn – 137 S. +CD.

LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2000): Gewässerschützende Landbewirtschaftung in Wassergewinnungsgebieten. – Schwerin: LAWA.

LEDEBUR, J. von (2001): Gedankliches Nachspiel zur ergebnislos abgebrochenen WTO-Konferenz von Seattle 1999 – Gedankliches Vorspiel für die anberaumte WTO-Konferenz von Katar 2001. – Ökologie und Landbau, H. 120, Beihefter in der Heftmitte.

LEINWEBER, T. (2002): Ausgleichbarkeit von Eingriffen in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild, Möglichkeiten und Grenzen für den ökologischen Landbau. – In: RÖNNEBECK, U. (2002): Ausgleich von Beeinträchtigungen im Rahmen der Eingriffsregelung mit Maßnahmen des ökologischen Landbaus. – Bonn: BfN. – BfN-Skripten 52. – S. 76–84.

LOTZ, J. (2001b): Agrarumweltmaßnahmen 2001 – Förderung von Buntbrachen durch den Bund. – In: aid (Hrsg.): Ausbildung und Beratung. – Bonn: BMVEL.

LUTOSCH, I. (2001): Wasser in aller Munde? Möglichkeiten zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in der Landwirtschaft am Beispiel des Einzugsgebietes Große Aue. – Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz des Fachbereichs Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover. – 110 S. – unveröff.

LUZ, F. und OPPERMANN, B. (1993): Landschaftsplanung umsetzungsorientiert. – Garten und Landschaft, H. 11. – S. 23–27.

LWK Hannover & LWK Weser-Ems (Landwirtschaftskammer Hannover und Landwirtschaftskammer Weser-Ems) (1991): Leitlinien Ordnungsgemäße Landbewirtschaftung. – Hannover. – 30 S.

LWK Hannover & LWK Weser-Ems (2000): Leitlinien Ordnungsgemäße Landbewirtschaftung im Rahmen der Nachhaltigen Landnutzung. – Entwurf. – Hannover. – 30 S.

MlRLLT (Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus), Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten et al. (2000): Leitlinien für eine ordnungsgemäße Landbewirtschaftung in Schleswig-Holstein. – Kiel: MlRLLT. – 21 S.

MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (1996): Raumordnerische Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung von Freiraumfunktionen. – Entschließung vom 29. März 1996. – GMBl. 1996 – S. 598.

MLN-MVP (Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern) (1997): Leitlinien zur ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung. – Schwerin: MLN-MVP. – 21 S.

MÖLLER, D., Weinmann, B., Kirschner, M. und KUHLMANN (2000): Zur Bedeutung von Umweltauflagen für die räumliche Verteilung land- und forstwirtschaftlicher Nutzungssysteme. – In: ALVENSLEBEN Rv, KOESTER, U., LANGBEHN, C. (2000): Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft. – Münster: Landwirtschaftsverlag. – Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 36. – S. 213–220.

MÖNNECKE, M. (2000): Evaluationsansätze für die örtliche Landschaftsplanung. Grundlegung, Konzipierung und Anwendung. Dissertation am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover, 277 S., UB/TIB Hannover, http://edok01.tib.uni-hannover.de/edoks/e002/322882494.pdf.

MRLU-LSA (Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt) (1996): Leitlinien für eine ordnungsgemäße Landbewirtschaftung, Land Sachsen-Anhalt. – Magdeburg: MRLU-LSA. – 32 S.

MÜLLER-PFANNENSTIEL, K. und RÖßLING, H. (2000): Konzeptionelle Vorbereitung der Eingriffsregelung. – Naturschutz und Landschaftsplanung 32 (4). – S. 106–111.

MUNF, S.-H. (Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein) (1999): Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein 1999. – Kiel: Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein. – 150 S.

MUNR und MELF-Brdbg. (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung und Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Land Brandenburg) (1996): Leitlinien vom 10. September 1996 zur ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bodennutzung. – Naturschutz und Landschaftspflege in Brandenburg H. 1. – S. 8–14.

NEUGEBAUER, B. (1999): Mediation in der Landschaftsplanung – Alternative Konfliktregelungsverfahren zur Effizienzsteigerung der Landschaftsplanung. – Naturschutz und Landschaftsplanung 31 (1). – S. 12–18.

NIESTROY, I. (2000): Die strategische UVP als Instrument zur Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche. – Berlin: VWF. – 326 S.

NNA (Norddeutsche Naturschutzakademie) (2001): Endberichte der Teilprojekte des Forschungsvorhabens „Leitbilder des Naturschutzes und deren Umsetzung mit der Landwirtschaft“. – gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, FKZ: 0339581, Laufzeit 1. November 1997 bis 31. März 2001 unter Leitung der Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz (NNA). – Hannover: unveröff. – 243 S.

OECD (2001): Multifunktionalität – Auf dem Weg zu einem analytischen Rahmen. – Paris: OECD. – 29 S.

OPPERMANN, B. (1997): Der „Runde Tisch“ als Mittel zur Umsetzung der Landschaftsplanung. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag. – Angewandte Landschaftsökologie, H. 11. – 92 S.

OSTERBURG, B. (2000): Auswirkungen der Umsetzung der Agrarumweltprogramme gemäß Verordnung(EWG) 2078/1992 in den deutschen Bundesländern auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Futterbaus. – In: ALVENSLEBEN Rv., KOESTER, U., LANGBEHN, C. (Hrsg.): Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft. – Münster-Hiltrup: Landwirt-

schaftsverlag. – Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 36. – S. 195–203.

OSTERBURG, B. (2001): Endbericht für das Forschungsvorhaben „Analyse der Bedeutung von naturschutzorientierten Maßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen der Verordnung(EG) 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“, i. A. des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. – Unveröff.

PLACHTER, H., BERNOTAT, D., MÜSSNER, R. et al. (2002): Entwicklung und Festlegung von Methodenstandards im Naturschutz. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 70. – 566 S.

PLATEN, R. (2000): Ökologische Klassifizierung von Arten in Roten Listen und Checklisten als Instrument für den Naturschutz. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65. – S. 179–204.

PRETSCHER, P. (2001): Verbreitung und Art-Steckbriefe der Wiesenknopf-Ameisenbläulinge (Maculinea [Glaucopsyche] nausithous und teleius Bergsträßer, 1779) in Deutschland. – Natur und Landschaft 76 (6). – S. 288–294.

PRETSCHER, P. und KLEIFGES, P. (2000): Die Schmetterlingsdatenbank LEPIDAT des Bundesamtes für Naturschutz (BfN): Grundlage für die Erstellung der Roten Liste gefährdeter Großschmetterlinge Deutschlands. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65. – S. 51–70.

RECK, H. (2002): Ausgleich durch Ökolandbau: Resümee zum Vortrag „Entwicklung von Artengemeinschaften auf landwirtschaftlichen Ausgleichsbiotopen durch Maßnahmen des ökologischen Landbaus – Möglichkeiten und Grenzen“. – In: RÖNNEBECK, U. (2002): Ausgleich von Beeinträchtigungen im Rahmen der Eingriffsregelung mit Maßnahmen des ökologischen Landbaus. – Bonn: Bundesamt für Naturschutz. – BfN-Skripten 52. – S. 17–60.

REINKE, M. (2002): Qualität der kommunalen Landschaftsplanung und ihre Berücksichtigung in der Flächennutzungsplanung im Freistaat Sachsen. – Berlin: Logos-Verlag. – 393 S.

RIECKEN, U., BINOT-HAFKE, H., GRUTTKE, D. et al. (2000): Fortschreibung und Perspektiven von bundesweiten Roten Listen. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65. – S. 231–255.

RIECKEN, U., RIES, U. und SSYMANK, A. (1994): Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen der Bundesrepublik Deutschland. – Greven: Kilda. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 41. – 184 S.

RIEDL, U. (2000): Rote Listen in der Praxis der Naturschutzplanung. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65. – S. 139–153.

RÖßLING, H. (1999): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG) und ihre Vorbereitung durch die Raum- und Umweltplanung. – Leipzig: Universität Leipzig. – UFZ-Bericht 27/99.

ROTH, D. (1994): Zum Konflikt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz sowie Lösungen für seine Überwindung. – Naturschutzreport Jg. 94, H. 7 (1). – S. 108–119.

RUDLOFF, B. und URFEI, G. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip: Kategorisierung von Umwelteffekten und Evaluierung geltender Politikmaßnahmen. – Berlin: Analytica. – Schriften zur Agrarforschung und Agrarpolitik, Bd. 3. – 195 S.

RUNGE, K. (1998): Entwicklungstendenzen der Landschaftsplanung. Vom frühen Naturschutz bis zur ökologisch nachhaltigen Flächennutzung. – Berlin: Springer. – 249 S.

SCHLICHTIG, B., SCHÜLE, E. und ROTT, U. (2001): Eintrag von Pflanzenschutzmitteln in die Seefelder Aach. – Wasser und Abfall, H. 3. – S. 20–24.

SCHMIDT-MOSER, R. (2000): Vertraglicher Flächenschutz statt Naturschutzgebiete? – Können Verträge das Ordnungsrecht ersetzen? – Welche Rolle spielen Flächenankäufe? – Natur und Landschaft 75 (12). – S. 481–485.

SCHNITTLER, M. und LUDWIG, G. (1996): Zur Methodik der Erstellung Roter Listen. – In: LUDWIG, G. und SCHNITTLER, M. (Hrsg.): Rote Liste gefährdeter Pflanzen Deutschlands. – Bonn-Bad Godesberg Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Vegetationskunde, H. 28. – S. 709–739.

SCHNURRBUSCH, G. und Autorenkollektiv (1986): Landeskulturelle Parameter zur Nutzung, Gestaltung und Pflege des Agrarraumes von Landschaften in Lößgebieten. – F/E-Bericht. – Halle: Institut für Landschaftsforschung und Naturschutz.

SCHRÖDL, G. (1982): Anteil und Verteilung von Flurgehölzen in standörtlich verschiedenen Landwirtschaftsbetrieben der DDR als Grundlage für eine produktions- und landschaftsbezogene Flurholzwirtschaft. – Dissertation A, AdL der DDR. – 151 S.

SPANNOWSKY, W. (2000): Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP“ im deutschen Raumplanungssystem. – UPR, H. 6. – S. 201–210.

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. – Sondergutachten. – Stuttgart und Mainz: W. Kohlhammer GmbH. – 423 S.

SRU (1987): Umweltgutachten 1987. – Stuttgart und Mainz: W. Kohlhammer GmbH. – 673 S.

SRU (1990, erschienen 1991): Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung. – Sondergutachten. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 75 S.

SRU (1994): Umweltgutachten 1994. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 379 S.

SRU (1996a): Umweltgutachten 1996. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 467 S.

SRU (1996b): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. – Sondergutachten. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 127 S.

SRU (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 390 S.

SRU (2000): Umweltgutachten 2000. – Schritte ins nächste Jahrtausend. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 685 S.

SRU (2001): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes (Stand 2. Februar 2001). – www.umweltrat.de/press007.htm (Stand: 6. September 2002).

SRU (2002): Umweltgutachten 2002. – Für eine neue Vorreiterrolle. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SSYMANK, A., HAUKE, U., RÜCKRIEM, C. und SCHRÖDER, E. (1998): Das europäische Schutzgebietssystem NATURA 2000. – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 53. – 560 S.

STEINERT, W. und GREBE, R. (1990): Umsetzung der Landschaftsplanung. – Garten und Landschaft, H. 1. – S. 50–58.

STEINICKE, H., HENLE, K. und GRUTTKE, H. (2002): Einschätzung der Verantwortlichkeit Deutschlands für die Erhaltung von Tierarten am Beispiel der Amphibien und Reptilien. – Natur und Landschaft 77 (2). – S. 72–80.

STOLL, S. (1999): Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Großschutzgebieten: Ursachenanalyse und Ansätze zu Handlungsstrategien. – Europäische Hochschulschriften, Reihe: 42, Ökologie, Umwelt und Landespflege, Bd. 24. – Frankfurt a. M.: Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften. – 268 S.

SURBURG, U. (2000): Umweltgrundlagenplanung, Naturpflegeplanung und Plan-UVP. – Naturschutz und Landschaftsplanung 32 (12). – S. 380–385.

TÖPFER, K. (1990): Das Bundesnaturschutzgesetz und die Konsequenzen für eine ordnungsgemäße Landwirtschaft. – Forstw. Cbl. 109. – S. 403–411.

UFOPLAN (2001): Umweltforschungsplan 2001. – Umwelt (2001), H. 2 – Sonderteil. S. I–XVI.

UFOPLAN (2002): Umweltforschungsplan 2002. – Umwelt (2002) H. 1 – Sonderteil. S. I–XXVIII.

UVP-Gesellschaft e.V. (Hrsg.) (1999): Strategische Umweltprüfung. – Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. – UVPspezial 15.

WEIGER, H. und WILLER, H. (1997) (Hrsg.): Naturschutz durch ökologischen Landbau. – Holm: Deukalion. – Ökologische Konzepte ’95. – 306 S.

WISSMANN, H. (1997): Die Qualität der Naturschutzgebiete im Landkreis Hildesheim: Ein Beitrag zur Erfolgskontrolle. – Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.

WOLFGARTEN, G. (2000): Naturschutz: Gut und teuer. – DLG-Mitteilungen, H. 3. – S. 82–83.

ZIEKOW, J. (1999): Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung – ein neuer Anlauf. – UPR, H. 8. – S. 287–294.

6 Zusammenfassung und Fazit: Bausteine einer nationalen Naturschutzstrategie

Agrarministerkonferenz/Umweltministerkonferenz (AMK/UMK) (2001): Bericht der Arbeitsgruppe AMK/UMK zum Thema: Umweltrelevante Veränderungen in der Landwirtschaft. – Potsdam. – 26 S. – download am 2. September 2002 unter: http://www.brandenburg.de/land/mlur/amk/top2-2.pdf.

BALZER, S., HAUKE, U. und SSYMANK, A. (2002a): Nationale Gebietsbewertung gemäß FFH-Richtlinie: Bewertungsmethodik für die Lebensraumtypen nach Anhang I in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 10–19.

BALZER, S., BOEDEKER, D. und HAUKE, U. (2002b): Interpretation, Abgrenzung und Erfassung der marinen und Küsten-Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 20–28.

BIZER, K. und EWRINGMANN, D. (1998): Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen-Anhalt. – Forschungsbericht – Baden Baden: Finanzwissenschaftliches Institut der Universität zu Köln – Schriftenreihe Recht, Ökonomie, Politik, Nr. 7.

BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, und Landwirtschaft) (2002): Förderungsgrundsätze des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) für den Zeitraum 2002 bis 2005 nach der Beschlussfassung durch den PLANAK am 6. Dezember 2001 unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Europäische Kommission, Teil II: Förderungsgrundsätze. – http://bmvel.zadi.de/gak Stand:2. September 2002.

BOUDER, F. (2001): Governance for Sustainable Development in Canada. – Paris: OECD. – 63 S.

BRENDLE, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz – Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. – Bonn, Münster: LV Druck im Landwirtschaftsverlag. – 261 S.

BRINKMANN, R. (1997): Bewertung tierökologischer Daten in der Landschaftsplanung. – NNA-Berichte, H. 3. – S. 48–60.

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. – Bonn: Bundesregierung.

ELLWANGER, G., PETERSEN, B. und SSYMANK, A. (2002): Nationale Gebietsbewertung gemäß FFH-Richtlinie: Gesamtbestandsermittlung, Bewertungsmethodik und EU-Referenzlisten für die Arten nach Anhang II in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 29–42.

ERBGUTH, W. (1999): Konsequenzen der neueren Rechtsentwicklung im Zeichen nachhaltiger Raumentwicklung. – DVBL-Abhandlungen, 99 (08). – S. 1082–1091.

ERZ, W. (1978): Zur Aufstellung von Artenschutzprogrammen. – In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland. – Hamburg und Berlin: Parey. – S. 792–802.

Europäische Kommission (1998) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt. – Brüssel: Europäische Kommission. – KOM (1998) 42 endgültig.

Europäische Kommission (2001) Mitteilung der Kommission. Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg). – Brüssel: Europäische Kommission. – KOM (2001) 264 endgültig.

FERGUSSON, M. COFFEY, C., WILKINSON, D. et al. (2001): The Effectiveness of EU Council Integration Strategies and options for carrying forwards the Cardiff-Process. – London: Institute for European Environmental Policy.

FÜRST, D. (2002): Behördlicher und ehrenamtlicher Naturschutz in Niedersachsen – eine schwierige Beziehung. – Hannover: unveröffentlichtes Manuskript.

GRIMEAUD, D. (2000): The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development? – European Environmental Law Review 9 (7). – S. 207–218.

HAAREN von, C., HEIN. A. und MAKALA, M. (1999): Nutzung agrarstruktureller Informationen zur Strategiebildung in der räumlichen Planung. – Raumforschung und Raumordnung 57 (5/6). – S. 398–409.

HAAREN, C. von (1988): Beitrag zu einer normativen Grundlage für praktische Zielentscheidungen im Arten- und Biotopschutz. – Landschaft und Stadt, H. 3. – S. 97–106.

HAAREN, C. v. und HORLITZ, T. (2002): Zielentwicklung in der örtlichen Landschaftsplanung. – Naturschutz und Landschaftsplanung 34 (1). – S. 13–19.

HABER, W. (1971): Landschaftspflege durch differenzierte Bodennutzung. – Bayer. Landw. Jahrbuch 48, Sonderheft 1. – S. 19–35.

HABER, W. (1972): Grundzüge einer ökologischen Theorie der Landnutzungsplanung. – Innere Kolonisation, H. 21. – S. 294–250.

HABER, W. (1979): Raumordnungskonzepte aus der Sicht der Ökosystemforschung. – Forschungs- u. Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 131. – S. 12–24.

HABERMAS, J. (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. – Frankfurt/M.: Suhrkamp. – 667 S.

HEILAND, S. (1999): Vorraussetzungen erfolgreichen Naturschutzes, Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutung für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele. – 1. Aufl. – Landsberg: ecomed. – Schriftenreihe angewandter Umweltschutz. – 203 S.

ISERMEYER, H. (1999): Erwartungen aus Sicht eines Unternehmens. – In: DEUTSCHE LANDWIRTSCHAFTS-GESELLSCHAFT e.V. (Hrsg.): Landwirtschaft 2010. – Frankfurt a. M.: DLG.

JÄNICKE, M. (1996): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. – In: JÄNICKE, M. (Hrsg.): Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen. – Berlin: Edition Sigma. – S. 9–28.

JÄNICKE, M. (2000): Strategien der Nachhaltigkeit – eine Einführung. – In: JÄNICKE, M. und JÖRGENS, H. (Hrsg.): Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit. – Berlin, Heidelberg, New York: Springer. – S. 1–14.

JÄNICKE, M. und VOLKERY, A. (2002): Agenda 2002 ff. Perspektiven und Zielvorgaben nachhaltiger Entwicklung für die nächste Legislaturperiode. – Kurzgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Heinrich-Böll-Stiftung. – Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. – 38 S.

KEHREIN, A. (2002): Aktueller Stand und Perspektiven der Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland. – Natur und Landschaft 77 (1). – S. 2–9.

KIEMSTEDT, H. und OTT, S. (1994): Methodik der Eingriffsregelung. Teil I: Synopse. – Stuttgart: Umweltministerium Baden-Württemberg. – Schriftenreihe der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA), H. 4.

KIEMSTEDT, H., MÖNNECKE, M. und OTT, S. (1996a): Methodik der Eingriffsregelung. Teil II: Analyse. – Stuttgart:: Umweltministerium Baden-Württemberg. – Schriftenreihe der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA), H. 5.

KIEMSTEDT, H., MÖNNECKE, M. und OTT, S. (1996b): Methodik der Eingriffsregelung. Teil III: Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. – Stuttgart: Umweltministerium Baden-Württemberg. – Schriftenreihe der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA), H. 6.

KRAAK, M., PEHLE, H. und ZIMMERMANN-STEINHART, P. (2001): Umweltintegration in der Europäischen Union. – Baden-Baden: Nomos. – 258 S.

KRAEMER (2000): Results of the „Cardiff-Process“ – Assessing the State of Development and Charting the Way Ahead. Report to the German Federal Environmental Agency and the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. – Berlin: Ecologic. – 46 S.

LAFFERTY, W. (2001): Adapting Government Practice to the Goals of Sustainable Development: The Issue of Sectoral Policy Integration. – Paper prepared for Presentation at the OECD seminar on „Improving Governance for Sustainable Development“. – Paris, 22. bis 23. November 2001. – 22 S.

LENSCHOW, A. (2002): Conclusion: What Are the Bottlenecks and Where Are the Opportunities for Greening the European Union? – In: LENSCHOW, A. (Hrsg.): Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe. – London: Earthscan. – S. 219–233.

MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (1996): Raumordnerische Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung von Freiraumfunktionen. – Entschließung vom 29. März 1996.

OECD (Organisation for Economic Development and Cooperation) (2001): Environmental Performance Reviews: Germany. – Paris: OECD. – 249 S.

ODUM, E. P. (1969): The strategy of ecosystem development. – Science 164. – S. 260–270.

OSTERBURG, B (2002): Endbericht für das Forschungsvorhaben „Analyse der Bedeutung von naturschutzorientierten Maßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen der Verordnung(EG) 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“. – Braunschweig: Bundesforschungsanstalt (FAL) i. A. des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. – Unveröff.

OTT, S. (2000): Naturschutz in der Flächennutzungsplanung – Zwei Jahre neues Bau- und Raumordnungsrecht. Ergebnisse eines Expertenworkshops am 9. und 10. Dezember 1999 in Hannover. – Bonn: Bundesamt für Naturschutz. – BfN-Skripten, H. 20.

PLACHTER, H., Bernotat, D., Müssner, R. et al. (2002): Entwicklung und Festlegung von Methodenstandards im Naturschutz. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 70. – 566 S.

RICHTER gen. KEMMERMANN, A. (2001): Neue Honorierungsmodelle für Umweltleistungen in der Landwirtschaft, Agrarumweltprogramme, ergebnisorientierte Honorierung und Ausschreibungsverfahren in der Diskussion mit der Landwirtschaft, Diplomarbeit am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover. – Hannover (unveröff).

SCHEMEL, H. J. (1976): Zur Theorie der differenzierten Bodennutzung: Probleme und Möglichkeiten einer ökologisch fundierten Raumordnung. – Landschaft und Stadt, H. 8. – S. 159–167.

SCHEPELMANN, P. (2000): Von Helsinki nach Göteborg. Evaluierung der Umweltintegration in der Europäischen Union im Rahmen der Studie „Von Helsinki nach Göteborg“, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. – Wien: Sustainable Europe Research Institute.

SCHRÖDER, W. (1998): Akzeptanzsicherung von Großschutzgebieten. Erfahrungen eines Beraters. In: WIERSBINSKI, N., ERDMANN, K. H., LANGE, H. (Hrsg.): Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen. Bonn: BfN. – BfN-Skripten 2. – S. 43–48.

SKORUPINSKI, B. und OTT, K. (2000): Technikfolgenabschätzung und Ethik. Zürich: VDF-Hochschulverlag. – 198 S.

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1987): Umweltgutachten 1987. – Stuttgart: Kohlhammer. – 674 S.

SRU (1996): Sondergutachten. Konzepte einer dauerhaftumweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 127 S.

SRU (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 390 S.

SRU: Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 685 S.

SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 549 S.

ZIESCHANK, R. (2001): Zum aktuellen Stand von Umweltindikatoren im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung. – Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik. – FFU-Report 06 (01). – 29 S.

Verzeichnis der Abkürzungen

A	=	Österreich
a. F.	=	alte Fassung
AG FFH-VP	=	Arbeitsgemeinschaft FFH-Verträglichkeitsprüfung
BauGB	=	Baugesetzbuch
BauROG	=	Bau- und Raumordnungsgesetz
BB	=	Brandenburg
BbodSchG	=	Bundes-Bodenschutzgesetz
BE	=	Berlin
BfANL	=	Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie
BfN	=	Bundesamt für Naturschutz
BGBl.	=	Bundesgesetzblatt
BLW	=	Bundesamt für Landwirtschaft
BMU	=	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVEL	=	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	=	Bundesnaturschutzgesetz
BNatSchGNeuregG	=	Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften
BNatSchG n. F.	=	Bundesnaturschutzgesetz in der Neufassung des Gesetzes zur Neuregelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002
BUND	=	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland
BVerfGE	=	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	=	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	=	Baden-Württemberg
BWaldG	=	Bundeswaldgesetz
BY	=	Bayern
CD	=	Compact Disc
CO_2	=	Kohlendioxid
D	=	Deutschland
DDT	=	Dichlor-diphenyl-trichlorethan und seine Metaboliten
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	=	Düngeverordnung
EAGFL	=	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EDV	=	elektronische Datenverarbeitung
EEA	=	European Environment Agency (Europäische Umweltagentur)
EG	=	Europäische Gemeinschaft
EG-WRRL	=	EG-Wasserrahmenrichtlinie
EU	=	Europäische Union

EuGH	=	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EUREK	=	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EUROPARC	=	Dachorganisation europäischer Schutzgebiete
EWG	=	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	=	Europäische Zentralbank
FF	=	der französische Franc
FFH	=	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FStrG	=	Bundesfernstraßengesetz
GAK	=	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	=	Gemeinsame Agrarpolitik
GG	=	Grundgesetz
GIS	=	Geographisches Informationssystem
GkZ	=	Neufassung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (Gesetz über kommunale Zusammenarbeit) vom 1. April 1996 Gl.-Nr.: 2020-14
GmbH	=	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVE	=	Großvieheinheiten
HB	=	Bremen
HE	=	Hessen
HH	=	Hamburg
HOAI	=	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
ICE	=	Intercity Express
i. d. R.	=	in der Regel
IUCN	=	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
IVU-Richtlinie	=	Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen
i. w. S.	=	im weiteren Sinne
Jg.	=	Jahrgang
KGSt	=	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung/ Verband für kommunales Management
KOM	=	Kommission der Europäischen Gemeinschaft
KULAP	=	Kulturlandschaftsprogramm
LANA	=	Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LAWA	=	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser- und Abfallwirtschaft
LEL	=	Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume mit Landesstelle für landwirtschaftliche Marktkunde
LF	=	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LG NW	=	Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen
LSG	=	Landschaftsschutzgebiet
MEKA	=	Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich
MKRO	=	Ministerkonferenz für Raumordnung

MUF	=	Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz
MURL	=	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen
MV	=	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	=	mit weiteren Nachweisen
NABU	=	Naturschutzbund Deutschland e. V.
n. F.	=	neue Fassung
NH_3	=	Ammoniak
NI	=	Niedersachsen
NNA	=	Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz
NO_x	=	Stickstoffoxide
NSG	=	Naturschutzgebiet
NuR	=	Natur und Recht, Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	=	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	=	Nordrhein-Westfalen
OECD	=	Organization for Economic Cooperation and Development
OÖ	=	Oberösterreich
ÖPNV	=	öffentlicher Personennahverkehr
öS	=	österreichische Schilling
OVG	=	Oberverwaltungsgericht
OwiG	=	Ordnungswidrigkeitengesetz
PflSchG	=	Pflanzenschutzgesetz
PLANAK	=	Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
ROG	=	Raumordnungsgesetz
RP	=	Rheinland-Pfalz
Rs.	=	Rechtssache
SA	=	Sachsen-Anhalt
SH	=	Schleswig-Holstein
SL	=	Saarland
Slg.	=	Sammlung
SN	=	Sachsen
SO_2	=	Schwefeldioxid
ST	=	Sachsen-Anhalt
StGB	=	Strafgesetzbuch
StMLU	=	Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
st. Rspr.	=	ständige Rechtssprechung
SUP	=	Strategische Umweltprüfung
TH	=	Thüringen
Tz.	=	Textziffer
UBA	=	Umweltbundesamt
UMK	=	Umweltministerkonferenz

UN	=	United Nations (Vereinte Nationen)
UPR	=	Zeitschrift Umwelt- und Planungsrecht
UVP	=	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	=	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VG	=	Verwaltungsgericht
VOC	=	Volatile Organic Compounds (flüchtige organische Verbindungen)
VO	=	Verordnung
vs.	=	versus
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	=	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBGU	=	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WTO	=	World Trade Organisation
WWF	=	World Wildlife Foundation
ZUR	=	Zeitschrift für Umweltrecht

Schlagwortverzeichnis
(Die Zahlenangaben beziehen sich auf Textziffern)

Veröffentlichungsverzeichnis

Gutachten und veröffentlichte Stellungnahmen des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

(zu beziehen im Buchhandel oder direkt vom Verlag Metzler-Poeschel, SFG Servicecenter Fachverlage GmbH, Postfach 4343, 72774 Reutlingen, Telefon 07071/935350, Telefax 07071/935335; Bundestagsdrucksachen über Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn)

Auto und Umwelt

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1973, 104 S., kart.
vergriffen

Die Abwasserabgabe

– Wassergütewirtschaftliche und gesamtökonomische Wirkungen –

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1974, 90 S., kart.
vergriffen

Umweltgutachten 1974

Stuttgart: Kohlhammer, 1974, 320 S., Plast.
vergriffen
zugleich Bundestagsdrucksache 7/2802

Umweltprobleme des Rheins

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1976, 258 S., Plast., DM 20,-
Best.-Nr.: 780004-760000
zugleich Bundestagsdrucksache 7/5014

Umweltgutachten 1978

Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 638 S., Plast.
ISBN 3-17-003173-2
vergriffen
zugleich Bundestagsdrucksache 8/1938

Stellungnahme zur Verkehrslärmschutzgesetzgebung

1979; erschienen in: Umwelt Nr. 70, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn

Umweltchemikalien

– Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen –

Stellungnahme, Bonn 1979, 74 S.
= Umweltbrief Nr. 19, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn
ISSN 0343-1312

Umweltprobleme der Nordsee

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1980, 508 S., Plast.
ISBN 3-17-003214-3
vergriffen
zugleich Bundestagsdrucksache 9/692

Energie und Umwelt

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1981, 190 S., Plast., DM 19,-
ISBN 3-17-003238-0
Best.-Nr.: 7800105-81901
zugleich Bundestagsdrucksache 9/872

Flüssiggas als Kraftstoff

– Umweltentlastung, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit von flüssiggasgetriebenen Kraftfahrzeugen –

Stellungnahme, Bonn 1982, 32 S.
= Umweltbrief Nr. 25, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn
ISSN 0343-1312

Waldschäden und Luftverunreinigungen

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 172 S., Plast., DM 21,-
ISBN 3-17-003265-8
Best.-Nr.: 7800106-83902
zugleich Bundestagsdrucksache 10/113

Umweltprobleme der Landwirtschaft

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 423 S., Plast., DM 31,-
ISBN 3-17-003285-2
vergriffen
zugleich Bundestagsdrucksache 10/3613

Sachbuch Ökologie – Umweltprobleme der Landwirtschaft

Wolfgang Haber und Jürgen Salzwedel, hrsg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1992, 186 S. mit Farbbildern, Abbildungen und Tabellen, kart., DM 29,80
ISBN 3-8246-0334-9
Best.-Nr.: 7800190-92901

Luftverunreinigungen in Innenräumen

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1987, 110 S., Plast., DM 22,-
ISBN 3-17-003361-1
Best.-Nr.: 7800108-87901
zugleich Bundestagsdrucksache 11/613

Umweltgutachten 1987

Stuttgart: Kohlhammer 1988, 674 S., Plast., DM 45,-
ISBN 3-17-003364-6
Best.-Nr.: 7800203-87902
zugleich Bundestagsdrucksache 11/1568

Stellungnahme zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in das nationale Recht

November 1987, hrsg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Bonn, 15 S.; erschienen auch in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1. Januar 1988

Altlasten

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1990, 304 S., Plast., DM 32,-
ISBN 3-8246-0059-5
Best.-Nr.: 7800109-89901
zugleich Bundestagsdrucksache 11/6191

Abfallwirtschaft

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 720 S., kart., DM 45,-
ISBN 3-8246-0073-0
Best.-Nr.: 7800110-90901
zugleich Bundestagsdrucksache 11/8493

Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 75 S., kart., DM 20,-
ISBN 3-8246-0074-9
Best.-Nr.: 7800111-90902
zugleich Bundestagsdrucksache 11/8123

Stellungnahme zum Entwurf des Rückstands- und Abfallwirtschaftsgesetzes (RAWG)

April 1993, erschienen in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, Jg. 6 (1993), H. 2, sowie im Umweltgutachten 1994, Anhang A

Stellungnahme zum Verordnungsentwurf nach § 40 Abs. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)

Mai 1993, erschienen in: Umwelt
Nr. 10/1993, hrsg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn, sowie im Umweltgutachten 1994, Anhang A

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG)

November 1993, erschienen im Umweltgutachten 1994, Anhang A

Umweltgutachten 1994

Stuttgart: Metzler-Poeschel 1994, 384 S., kart., DM 68,-
ISBN 3-8246-0366-7
Best.-Nr.: 7800204-94901
zugleich Bundestagsdrucksache 12/6995

Altlasten II

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1995, 285 S., kart., DM 49,-
ISBN 3-8246-0367-5
Best.-Nr.: 7800112-94902
zugleich Bundestagsdrucksache 13/380

Sommersmog

Drastische Reduktion der Vorläufersubstanzen des Ozons notwendig

Stellungnahme
erschienen in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 8 (1995), H. 2

Umweltgutachten 1996

Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 468 S., DM 68,-
ISBN 3-8246-0545-7
Best.-Nr.: 7800205-96902
zugleich Bundestagsdrucksache 13/4108

Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 127 S., DM 32,-
ISBN 3-8246-0544-9
Best.-Nr.: 7800113-96901
zugleich Bundestagsdrucksache 13/4109

(Bei der gemeinsamen Bestellung des Umweltgutachtens 1996 und des Sondergutachtens Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume Best.-Nr.: 7800401-96907, DM 84,-)

Umweltgutachten 1998

Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 390 S., DM 68,-
ISBN 3-8246-0561-9
Best.-Nr.: 7800206-97902
zugleich Bundestagsdrucksache 13/10195

Flächendeckend wirksamer Grundwasserschutz

Ein Schritt zur dauerhaft umweltgerechten Entwicklung
Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 208 S., DM 38,-
ISBN 3-8246-0560-0
Best.-Nr.: 7800114-97901
zugleich Bundestagsdrucksache 13/10196

**(Bei der gemeinsamen Bestellung des Umweltgutachtens 1998 und des Sondergutachtens Flächendeckend wirksamer Grundwasserschutz
Best.-Nr.: 7800402-97907, DM 88,-)**

Umwelt und Gesundheit

Risiken richtig einschätzen
Sondergutachten
Dezember 1999
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 252 S., DM 38,-
ISBN 3-8246-0604-6
Best.-Nr.: 7800115-99901
zugleich Bundestagsdrucksache 14/2300

Umweltgutachten 2000

Schritte ins nächste Jahrtausend
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2000, 685 S., € 45,50
ISBN 3-8246-0620-8
Best.-Nr. 7800207-00902
zugleich Bundestagsdrucksache 14/3363

Umweltgutachten 2002

Für eine neue Vorreiterrolle
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2002, 549 S., € 39
ISBN 3-8246-0666-6
Best.-Nr. 7800208-02902
zugleich Bundestagsdrucksache 14/8792

Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes

Sondergutachten
220 S., 15,75 €
ISBN 3-8246-0668-2
Best.-Nr. 7800116-02901
zugleich Bundestagsdrucksache 14/9852

Stellungnahmen des Umweltrates im Internet

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes
Stand 2. Februar 2001 www.umweltrat.de/naturs.htm

Stellungnahme zum Ziel einer 40-prozentigen CO_2-Reduzierung
Stand 19. Dezember 2001 www.umweltrat.de/co2red.htm

Stellungnahme zum Regierungsentwurf zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie
vom 13. Februar 2002 www.umweltrat.de/stel-nst.htm

Stellungnahme zur Anhörung der Monopolkommission zum Thema „Wettbewerb in der Kreislauf- und Abfallwirtschaft“
vom 18. Februar 2002 www.umweltrat.de/stel-mon.htm

Materialien zur Umweltforschung

herausgegeben vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen

(zu beziehen im Buchhandel oder vom Verlag Metzler-Poeschel, SFG Servicecenter Fachverlage GmbH, Postfach 4343, 72774 Reutlingen, Telefon 07071/935350, Telefax 07071/935393 und 33653)

Nr. 1:

Einfluß von Begrenzungen beim Einsatz von Umweltchemikalien auf den Gewinn landwirtschaftlicher Unternehmen

von Prof. Dr. Günther Steffen und Dr. Ernst Berg
Stuttgart: Kohlhammer, 1977, 93 S., kart., DM 20,-
ISBN 3-17-003141-4
vergriffen

Nr. 2:

Die Kohlenmonoxidemissionen in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1965, 1970, 1973 und 1974 und im Lande Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1973 und 1974

von Dipl.-Ing. Klaus Welzel und Dr.-Ing. Peter Davids
Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 322 S., kart., DM 25,-
ISBN 3-17-003142-2
Best.-Nr.: 7800302-78901

Nr. 3:

Die Feststoffemissionen in der Bundesrepublik Deutschland und im Lande Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1965, 1970, 1973 und 1974

von Dipl.-Ing. Horst Schade und Ing. (grad.) Horst Gliwa
Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 374 S., kart., DM 25,-
ISBN 3-17-003143-0
Best.-Nr.: 7800303-78902

Nr. 4:

Vollzugsprobleme der Umweltpolitik – Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes

von Prof. Dr. Renate Mayntz u. a.
Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 815 S., kart.
ISBN 3-17-003144-9
vergriffen

Nr. 5:

Photoelektrische Solarenergienutzung – Technischer Stand, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit

von Prof. Dr. Hans J. Queisser und Dr. Peter Wagner
Stuttgart: Kohlhammer, 1980, 90 S., kart.
ISBN 3-17-003209-7
vergriffen

Nr. 6:

Materialien zu „Energie und Umwelt"

Stuttgart: Kohlhammer, 1982, 450 S., kart., DM 38,-
ISBN 3-17-003242-9
Best.-Nr.: 7800306-82901

Nr. 7:

Möglichkeiten der Forstbetriebe, sich Immissionsbelastungen waldbaulich anzupassen bzw. deren Schadwirkungen zu mildern

von Prof. Dr. Dietrich Mülder
Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 124 S., kart.
ISBN 3-17-003275-5
vergriffen

Nr. 8:

Ökonomische Anreizinstrumente in einer auflagenorientierten Umweltpolitik – Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der amerikanischen Luftreinhaltepolitik –

von Prof. Dr. Horst Zimmermann
Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 60 S., kart.
ISBN 3-17-003279
vergriffen

Nr. 9:

Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln und die dabei auftretenden Umweltprobleme

von Prof. Dr. Rolf Diercks
Stuttgart: Kohlhammer, 1984, 245 S., kart.
ISBN 3-17-003284-4
vergriffen

Nr. 10:

Funktionen, Güte und Belastbarkeit des Bodens aus agrikulturchemischer Sicht

von Prof. Dr. Dietrich Sauerbeck
Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 260 S., kart.
ISBN 3-17-003312-3
vergriffen

Nr. 11:

Möglichkeiten und Grenzen einer ökologisch begründeten Begrenzung der Intensität der Agrarproduktion

von Prof. Dr. Günther Weinschenck und Dr. Hans-Jörg Gebhard
Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 107 S., kart.
ISBN 3-17-003319-0
vergriffen

Nr. 12:

Düngung und Umwelt

von Prof. Dr. Erwin Welte und Dr. Friedel Timmermann
Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 95 S., kart.
ISBN 3-17-003320-4
vergriffen

Nr. 13:

Funktionen und Belastbarkeit des Bodens aus der Sicht der Bodenmikrobiologie

von Prof. Dr. Klaus H. Domsch
Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 72 S., kart., DM 16,-
ISBN 3-17-003321-2
vergriffen

Nr. 14:

Zielkriterien und Bewertung des Gewässerzustandes und der zustandsverändernden Eingriffe für den Bereich der Wasserversorgung

von Prof. Dr. Heinz Bernhardt und Dipl.-Ing Werner Dietrich Schmidt
Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 297 S., kart., DM 26,-
ISBN 3-17-003388-3
Best.-Nr.: 7800314-88901

Nr. 15:

Umweltbewußtsein – Umweltverhalten

von Prof. Dr. Meinolf Dierkes und Dr. Hans-Joachim Fietkau
Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 200 S., kart., DM 23,-
ISBN 3-17-003391-3
Best.-Nr.: 7800315-88902

Nr. 16:

Derzeitige Situationen und Trends der Belastung der Nahrungsmittel durch Fremdstoffe

von Prof. Dr. G. Eisenbrand, Prof. Dr. H. K. Frank, Prof. Dr. G. Grimmer, Prof. Dr. H.-J. Hapke, Prof. Dr. H.-P. Thier, Dr. P. Weigert
Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 237 S., kart., DM 25,-
ISBN 3-17-003392-1
Best.-Nr.: 7800316-88903

Nr. 17:

Wechselwirkungen zwischen Freizeit, Tourismus und Umweltmedien – Analyse der Zusammenhänge

von Prof. Dr. Jörg Maier, Dipl.-Geogr. Rüdiger Strenger, Dr. Gabi Tröger-Weiß
Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 139 S., kart., DM 20,-
ISBN 3-17-003393-X
Best.-Nr.: 7800317-88904

Nr. 18:

Die Untergrund-Deponie anthropogener Abfälle in marinen Evaporiten

von Prof. Dr. Albert Günter Herrmann
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 101 S., kart., DM 20,-
ISBN 3-8246-0083-8
Best.-Nr.: 7800318-91901

Nr. 19:

Untertageverbringung von Sonderabfällen in Stein- und Braunkohleformationen

von Prof. Dr. Friedrich Ludwig Wilke
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 107 S., DM 20,-
ISBN 3-8246-0087-0
Best.-Nr.: 7800319-91902

Nr. 20:

Das Konzept der kritischen Eintragsraten als Möglichkeit zur Bestimmung von Umweltbelastungs- und -qualitätskriterien

von Dr. Hans-Dieter Nagel, Dr. Gerhard Smiatek, Dipl. Biol. Beate Werner
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 77 S., kart. DM 24,-
ISBN 3-8246-0371-3
Best.-Nr.: 7800320-94903

Nr. 21:

Umweltpolitische Prioritätensetzung – Verständigungsprozesse zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft –

von RRef. Gotthard Bechmann, Dipl. Vw. Reinhard Coenen, Dipl. Soz. Fritz Gloede
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 133 S., kart., DM 20,-
ISBN 3-8246-0372-1
Best.-Nr.: 7800321-94904

Nr. 22:

Bildungspolitische Instrumentarien einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung

von Prof. Gerd Michelsen
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 87 S., kart., DM 20,-
ISBN 3-8246-0373-X
Best.-Nr.: 7800322-94905

Nr. 23:

Rechtliche Probleme der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren

von Prof. Dr. Peter Selmer, Prof. Dr. Carsten Brodersen
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 46 S., kart., DM 15,-
ISBN 3-8246-0379-9
Best.-Nr.: 7800323-94906

Nr. 24:

Indikatoren für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung

von Dipl. Vw. Klaus Rennings
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 226 S.,kart., DM 20,-
ISBN 3-8246-0381-0
Best.-Nr.: 7800324-94907

Nr. 25:

Die Rolle der Umweltverbände in den demokratischen und ethischen Lernprozessen der Gesellschaft

Oswald von Nell-Breuning-Institut
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 188 S., kart., DM 24,-
ISBN: 3-8246-0442-6
Best.-Nr. 7800325-96903

Nr. 26:

Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung

von Prof. Dr. Siegfried Bauer, Jens-Peter Abresch, Markus Steuernagel
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 400 S., kart., DM 24,-
ISBN: 3-8246-0443-4
Best.-Nr. 7800326-96904

Nr. 27:

Honorierung ökologischer Leistungen in der Forstwirtschaft

von Prof. Dr. Ulrich Hampicke
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 164 S., kart., DM 24,-
ISBN: 3-8246-0444-2
Best.-Nr. 7800327-96905

Nr. 28:

Institutionelle Ressourcen bei der Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung

von Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler, Dipl.. Ing. Johann Kaether
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 140 S., kart., DM 24,-
ISBN: 3-8246-0445-0
Best.-Nr. 7800328-96906

Nr. 29:

Grundwassererfassungssysteme in Deutschland

von Prof. Dr. Dietmar Schenk und Dr. Martin Kaupe
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 226 S., mit farbigen Karten, kart., DM 24,-
ISBN: 3-8246-0562-7
Best.-Nr.: 7800329-97903

Nr. 30:

Bedeutung natürlicher und anthropogener Komponenten im Stoffkreislauf terrestrischer Ökosysteme für die chemische Zusammensetzung von Grund- und Oberflächenwasser (dargestellt am Beispiel des Schwefelkreislaufes)

von PD Dr. Karl-Heinz Feger
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 120 S., kart., DM 24,-
ISBN: 3-8246-0563-5
Best.-Nr.: 7800330-97904

Nr. 31:

Zu Umweltproblemen der Freisetzung und des Inverkehrbringens gentechnisch veränderter Pflanzen

(Doppelband)
von Prof. Dr. Alfred Pühler (Einfluß von freigesetzten und inverkehrgebrachten gentechnisch veränderten Organismen auf Mensch und Umwelt) und von Dr. Detlef Bartsch und Prof. Dr. Ingolf Schuphan (Gentechnische Eingriffe an Kulturpflanzen. Bewertung und Einschätzungen möglicher Probleme für Mensch und Umwelt aus ökologischer und pflanzenphysiologischer Sicht)
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 128 S., kart., DM 24,-
ISBN: 3-8246-0564-3
Best.-Nr.: 7800331-97905

Nr. 32:

Umweltstandards im internationalen Handel

von Dipl.-Vw. Karl Ludwig Brockmann, Dipl.-Vw. Suhita Osório-Peters, Dr. Heidi Bergmann (ZEW)
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 80 S., kart., DM 24,-
ISBN: 3-8246-0565-1
Best.-Nr. 7800332-97906

Nr. 33:

Gesundheitsbegriff und Lärmwirkungen

von Prof. Dr. Gerd Jansen, Dipl.-Psych. Gert Notbohm, Prof. Dr. Sieglinde Schwarze
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1999; 222 S., div. Abb., kart., DM 20,-
ISBN: 3-8246-0605-4
Best.-Nr.: 7800333-99903

Nr. 34:

Die umweltpolitische Dimension der Osterweiterung der Europäischen Union: Herausforderungen und Chancen

von Dipl.-Pol. Alexander Carius, Dipl.-Pol. Ingmar von Homeyer, RAin Stefani Bär
(Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin)
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 138 S., DM 20,-
ISBN 3-8246-0621-6
Best.-Nr.: 7800334-00901

Nr. 35:

Waldnutzung in Deutschland – Bestandsaufnahme, Handlungsbedarf und Maßnahmen zur Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung

von Prof. Dr. Harald Plachter, Dipl.-Biologin Jutta Kill (Fachgebiet Naturschutz, Fachbereich Biologie, Universität Marburg); Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz, Frank Hofmann, Dipl.-Volkswirt Roland Meder (Institut für Forstpolitik, Universität Freiburg)
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 298 S., DM 24,-
ISBN 3-8246-0622-4
Best.-Nr.: 7800335-00902



Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333